

UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

UNIDAD DE POST-GRADO

**Historia de las prácticas discriminatorias en las normas
laborales : el caso de la industria de la exportación no
tradicional en el Perú, 1978-2010**

TESIS

para optar al Grado Académico de Doctor en Ciencias Sociales con mención
en Historia

AUTOR

Francisco Ercilio Moura

ASESOR

Cristóbal Roque Aljovín De Losada

Lima – Perú

2013

AGRADECIMIENTOS

Desde principios de la década de 1980, cuando inicié mis actividades en el Perú como abogado laboralista en el entonces Centro de Asesoría Laboral del Perú (CEDAL) –en la actualidad, desde 2010, Centro de Derechos y Desarrollo (CEDAL)–, formé parte de un equipo especializado que dedicaba sus esfuerzos y conocimientos en la atención de la problemática socioeconómica y laboral en los sectores de la producción de textiles y de confecciones. Desde entonces, tuve numerosas participaciones en procesos judiciales y de negociaciones colectivas por cambios en los sistemas de eficiencia para medir su impacto en las condiciones de trabajo y de productividad de los trabajadores en las fábricas, en compañía de los dirigentes sindicales de base –algunos de ellos víctimas del conflicto interno desatado por la insania de las acciones terroristas de Sendero Luminoso y del MRTA en los duros años de 1980 y 1990–. En ellas aprendimos a conocer la sensibilidad y paciencia de los viejos y nuevos líderes sindicales del movimiento de trabajadores textiles, así como su apego a una cultura de clase basadas en el respeto de sus derechos y los logros alcanzados por sus mayores en los años de 1940, cuando al calor de muchas luchas sociales lograron beneficios como la prima textil y el convenio colectivo sobre el reajuste automático de sus salarios, según la evolución del índice de precios al consumidor. Fueron tiempos de un efervescente aprendizaje sobre la muy peculiar regulación de las condiciones laborales en el sector. En ese entonces, todavía las reglas contractuales de trabajo, en su mayoría, estaban subordinadas al régimen laboral común.

Al producirse las radicales reformas introducidas por el gobierno aún no dictatorial del expresidente Alberto Fujimori, llamó particularmente la atención de todos los involucrados en la compleja situación de los derechos laborales en el país las reformas instauradas por el Decreto Legislativo N.º 757, “Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada”, norma que fuera promulgada el 13 de noviembre de 1991. En lo laboral, el objetivo principal de esta medida legislativa fue el de poner término a los sistemas de reajustes automáticos de salarios basados en la evolución de los índices de variación de precios, medida que se aplicó con rigor a los trabajadores de la industria textil y afines, dejando así sin aplicación su regulación convencional existente desde 1945.

Estas reformas trajeron abajo el andamiaje de beneficios laborales que fuera construido a lo largo de décadas por las organizaciones sindicales y los líderes sociales

del movimiento obrero textil, al tiempo que empezaba a cobrar importancia el régimen contractual a plazos contenido en el Decreto Ley N.º 22342, de 1978. Ambos fenómenos fueron minando –de a poco– las adhesiones de los nuevos trabajadores/as a los sindicatos del sector, pues al no existir convenio de indexación salarial y la virtual prohibición de nuevos convenios colectivos de trabajo, sumado a la caída sustancial de los salarios por cuenta de los espectaculares índices de inflación registrados a fines de 1980 y principios de los 1990, no solo mermó las posibilidades de nuevas afiliaciones sindicales, sino ahondó en la pobreza a los trabajadores/as textiles y sus familias.

Todo este preámbulo me sirve para situar a los amigos y colegas, así como también a los futuros lectores sobre mi interés en abordar la problemática de los trabajadores/as que se encuentran sometidos en el Perú a regímenes laborales especiales, como el caso que nos ocupa en esta tesis.

En este sentido, debo de agradecer a mis amigos y colegas de trabajo en CEDAL, quienes a lo largo de los últimos treinta años me han acompañado en esta difícil tarea de introducir una cultura de derechos en el país para la construcción de una ciudadanía económica entre los trabajadores/as, con especial énfasis en los derechos económicos, sociales y culturales. En el intento, tengo que agradecer los importantes aportes, consejos y compañía de los amigos y amigas Javier Mujica Petit, Luis Miguel Sirumbal, Pedro Córdova del Campo, Aída García Naranjo, Alberto Graña, Armando Pillado y muchos otros. Ya en los últimos años, al colega Konrad Valladares, quien ha contribuido con sus acertados consejos y fundadas opiniones sobre el abordaje de esta tesis. No puedo dejar de reconocer también los sabios consejos del profesor y primer asesor de esta tesis Antonio Zapata Velasco, quien despertó en mí el interés por los estudios sociales desde una perspectiva histórica. Posteriormente, a mis profesores Gloria Cristina Flores y Luis Pacheco Romero, quienes con sus conocimientos y simplicidad de abordaje me han permitido precisar, con mayor rigor, el objeto de mi trabajo. Finalmente, a mi asesor, profesor Cristóbal Aljovín de Losada, a quien expreso mi gratitud.

Lima, abril del 2013

Francisco Ercilio Moura

ÍNDICE GENERAL

Primera Parte ASPECTOS GENERALES

INTRODUCCIÓN	2
 Capítulo 1	
ASPECTOS TEÓRICOS	8
1.1. La interpretación neomarxista de los fenómenos históricos	8
1.2. El concepto de «ideología» en Marx	10
1.3. El pensamiento como parte de la realidad. George Soros y el Nuevo Paradigma	14
1.4. La historia como proyecto social	20
1.5. La historia cultural	21
1.6. Esquema propuesto de interpretación	23
 Capítulo 2	
LA DISCRIMINACIÓN: CONCEPTOS, TIPOLOGÍA Y PRÁCTICAS	24
2.1. El concepto de discriminación	25
2.2. El concepto moralizado	32
2.3. Los tipos de discriminación (en su sentido moralizado)	35
2.4. Discriminación directa	35
2.5. Discriminación indirecta	38
2.6. Discriminación organizativa, institucional y estructural	41
2.7. Examinando el concepto de discriminación indirecta	44
2.8. Los males de la discriminación indirecta	46
2.9. Algunas conclusiones sobre el concepto de discriminación	46
2.10. La discriminación en el Perú	49

Segunda Parte

¿UNA POLÍTICA DE ESTADO PROTRABAJADORES?

Capítulo 3	
ANTECEDENTES	53
3.1. Acción Popular en el gobierno	54
3.2. El fin del gobierno de Acción Popular, 1963-1968. Acusaciones de corrupción al interior de este gobierno	56
3.3. La inminente victoria del Partido Aprista Peruano en 1969	59
3.4. El «Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas» de 1968-1975	62
3.4.1. <i>Un golpe militar distinto</i>	62
3.4.2. <i>El movimiento popular entre 1956 y 1968</i>	63
 Capítulo 4	
LOS CAMBIOS EN EL PENSAMIENTO MILITAR ENTRE 1950 Y 1968: LA PRIMERA FASE DEL GOBIERNO DEL GENERAL JUAN VELASCO ALVARADO	66
 Capítulo 5	
LA REFORMA AGRARIA	71
 Capítulo 6	
LA REFORMA INDUSTRIAL	74
6.1. La industrialización por sustitución de importaciones (ISI)	74
6.2. Resultados de la política de ISI	82
 Capítulo 7	
LAS REFORMAS LABORALES	86
 Capítulo 8	
CARACTERÍSTICAS ESPECIALES DEL PROCESO LIDERADO POR EL GENERAL JUAN VELASCO ALVARADO	90

Capítulo 9	
ALGUNAS CONCLUSIONES SOBRE LA POLÍTICA LABORAL VELASQUISTA	95

Capítulo 10	
UN BREVE BALANCE DEL GOBIERNO MILITAR EN SU PRIMERA FASE (1968-1974)	97
10.1. Aspectos políticos	97
10.2. Aspectos económicos	102

Capítulo 11	
LA «SEGUNDA FASE»	104

Tercera Parte

LA «FLEXIBILIZACIÓN» PROGRESIVA DEL MERCADO DE TRABAJO

Capítulo 12	
LAS CONTRARREFORMAS DE LA SEGUNDA FASE DEL GOBIERNO MILITAR	114

12.1. Las razones políticas y económicas del rápido retroceso	116
12.2. Los problemas económicos como justificación para las medidas Antilaborales	117
12.3. El programa de estabilización de 1978	130
12.4. El «Vietnam» del Fondo Monetario Internacional. La política de promoción de exportaciones y los cambios laborales	132
12.5. La situación política hacia 1980	137

Capítulo 13	
DEMOCRACIA LIBERAL EN JAQUE: EL SEGUNDO GOBIERNO DE BELAÚNDE Y EL PRIMERO DE GARCÍA	143
13.1. La vuelta a la democracia	144

13.2. El surgimiento de las organizaciones terroristas y su efecto sobre los aspectos laborales	147
13.2.1. <i>El Partido Comunista Peruano-Sendero Luminoso (SL)</i>	147
13.2.2. <i>El Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA)</i>	151
13.3. Los efectos del conflicto armado sobre las organizaciones sindicales	154
13.4. El segundo gobierno de Fernando Belaúnde Terry, 1980-1985	155
13.4.1. <i>La situación económica entre 1980 y 1985</i>	156
13.4.2. <i>La situación social entre 1980 y 1985</i>	161
13.4.3. <i>El impacto de la crisis</i>	172
13.5. El gobierno populista de Alan García Pérez	176
 Capítulo 14 UNA DICTADURA NEOLIBERAL: EL GOBIERNO DE ALBERTO FUJIMORI, 1990-2001	 183
14.1. La situación económica y el programa inicial de agosto de 1990	183
14.2. La profundización de las reformas, volatilidad cambiaria y lento descenso de la inflación: 1991-1992	186
14.3. El choque tributario y su impacto político	188
14.4. El sobre ajuste fiscal	189
14.5. Las reformas laborales	191
14.6. Los regímenes laborales promocionales	192
14.7. La diversificación y la construcción de una definición de «regímenes especiales»	197
14.8. La liberalización comercial y la reincorporación al sistema financiero internacional	199
14.9. Las reformas estructurales	201
14.10. La interrupción del proceso de reforma	204
14.11. El fin de los derechos laborales	209

Capítulo 15**LA SITUACIÓN DE DISCRIMINACIÓN EN LA PRÁCTICA:
ANÁLISIS DEL CASO DE ICA**

213

15.1. El sector exportador agrícola no tradicional en el Perú	213
15.2. La situación de la agricultura de agro exportación en Ica	225
15.3. Los cambios en la legislación laboral han evitado una mejor distribución de los beneficios del crecimiento	226
15.4. Los estándares laborales y competencia desleal	228
15.5. Los estándares en países altamente industrializados y en países en desarrollo	231
15.6. Las prácticas discriminatorias en el sector textil y confecciones	234
15.6.1. <i>La Federación Textil y la situación de los trabajadores afiliados</i>	234
15.6.1. <i>Una entrevista a dirigentes de la FNTTP</i>	237

Capítulo 16**CONCLUSIONES**

242

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

249

ANEXOS

Anexo A: Un siglo más democrático que dictatorial: un breve análisis cuantitativo de la cronología republicana del siglo XX	274
Anexo B: Siglas de partidos políticos	276
Anexo C: Línea de tiempo del sindicalismo mundial, 1900-2010	278

LISTA DE CUADROS

Cuadro 1:	Presidentes golpistas entre 1901 y 1980	63
Cuadro 2:	PBI por tipo de gasto (tasas anuales de crecimiento)	119
Cuadro 3:	Elecciones de la Asamblea Constituyente de 1978-1979	145
Cuadro 4:	Elecciones presidenciales de 1980: resultado nacional	146
Cuadro 5:	Indicadores económicos y sociales, 1968 <i>versus</i> 1980	157
Cuadro 6:	Estructura porcentual de las exportaciones, 1970-1985	159
Cuadro 7:	Principales indicadores macroeconómicos en 1990	184
Cuadro 8:	Perú: principales productos agrícolas exportados, 2009-2010	215

LISTA DE FIGURAS

Figura 1:	Brown <i>versus</i> la Junta de Educación	28
Figura 2:	Carteles públicos discriminatorios contra diferentes grupos debido a su origen étnico-racial, su nacionalidad o sus creencias religiosas	33
Figura 3:	Ejemplos de ejecución de las normas de «Jim Crow»	37
Figura 4:	Fernando Belaúnde Terry y Juan Velasco Alvarado	61
Figura 5:	Portada del semanario <i>La Olla</i> , 5 de setiembre de 1968	65
Figura 6:	Portada del diario <i>El Comercio</i> , 16 de julio de 1932	68
Figura 7:	Iconografía de Sendero Luminoso	153

LISTA DE TABLAS

Tabla 1:	Datos utilizados por Prebisch para la elaboración de su hipótesis	77
Tabla 2:	Lima Metropolitana: índice de sueldos y salarios reales (1973=100)	166
Tabla 3:	Incidencia del costo de vida sobre el salario mínimo textil	235

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1:	El Principio de Heisenberg	14
Gráfico 2:	Número de huelgas, 1961-1968	64
Gráfico 3:	Porcentaje de horas/crédito anuales de la formación en el CAEM dedicados a estudios socioeconómicos, 1951-1971	67
Gráfico 4:	Evolución de los TDI según Prebisch, con datos de Naciones Unidas (1875-1947)	76
Gráfico 5:	Perú: evolución de los términos de intercambio y su tendencia temporal lineal, 1990-2010	79
Gráfico 6:	Variables procíclicas y contracíclicas	80
Gráfico 7:	Índice de Eficiencia de la Inversión (IEI) en el Perú	84
Gráfico 8:	Perú: número de sindicatos reconocidos, según quinquenio, 1965-1975	89
Gráfico 9:	Evolución de los precios del petróleo, 1971-2007	103
Gráfico 10:	Inversión pública y privada como porcentaje de la inversión total, 1968-1975	110
Gráfico 11:	Perú: número de huelgas anuales, 1963-1975	112
Gráfico 12:	Tasa de inflación anual, 1969-1975	118
Gráfico 13:	Reservas internacionales a fin de año, en millones de US\$	126
Gráfico 14:	Evolución de las tasas de inflación y de devaluación, 1972-1979	131
Gráfico 15:	Exportaciones no tradicionales de productos textiles, en millones de US\$	135
Gráfico 16:	Ámbito de expansión de las actividades de Sendero Luminoso, 1981-1990	152
Gráfico 17:	Exportaciones totales, 1970-1985	158
Gráfico 18:	Brecha de la pobreza en 1981, como porcentaje del PBI	161
Gráfico 19:	Variación porcentual del PBI real con respecto al año anterior, 1950-2000	163
Gráfico 20:	Promedio de remuneraciones reales, en miles de intis de 1990	164

Gráfico 21: Promedio de remuneraciones reales	165
Gráfico 22: Exportaciones no tradicionales, enero-diciembre de 2010 (distribución porcentual del valor FOB en US\$)	213
Gráfico 23: Exportaciones de principales productos agrícolas no tradicionales (2010-2011, en millones de US\$)	214
Gráfico 24: Exportaciones de productos agropecuarios, enero 2000-diciembre 2010 (valores FOB en millones de US\$)	216
Gráfico 25: Productos agrícolas no tradicionales: principales mercados 2010	217
Gráfico 26: Ica y Trujillo: índice mensual del empleo en empresas privadas de 10 y más trabajadores, enero 2007- agosto 2009 (base: mayo 2004=100)	219
Gráfico 27: Perú: exportaciones e importaciones, 2000-2010 (en millones de US\$)	222
Gráfico 28: Perú: registro de contratos de promoción de la exportación no tradicional, 1993-2010	238

RESUMEN

Esta tesis plantea, primero, que los trabajadores postmodernos, antes que verse con un destino común, reestructuran su perspectiva y proyectos de vida a partir de una forma individualista de ver las cosas y que son ellos mismos quienes tienen que resolver sus problemas con la empresa y sus familias. Las consecuencias de las políticas de flexibilización laboral los han llevado a no «exigir» a la empresa soluciones a sus problemas individuales, como hacía la legislación laboral previa al neoliberalismo. Segundo, las normas promovidas por el gobierno militar de la primera fase privilegiaron el ámbito laboral de las relaciones individuales al consagrar el derecho a la estabilidad en el trabajo a los tres meses de iniciado el contrato. No obstante, en el ámbito de la acción colectiva siguió primando la base normativa de los años de 1960, que no generaba mecanismos para fortalecer las prácticas negociales entre trabajadores y empleadores; ausencia que solo será percibida cuando se produzcan cambios radicales en el sistema de protección de los derechos individuales al derogarse la estabilidad laboral absoluta, en 1976, y se introduzcan regímenes laborales de excepción para los sectores de la exportación no tradicional, cuya principal característica consiste en privar a los trabajadores de este sector del acceso a los derechos colectivos y a un sistema de contratación similar al de los demás sectores. La tesis se centra en las empresas de los sectores de la exportación no tradicional textil y confecciones y el sector de la agroexportación no tradicional en el Perú.

Los objetivos de esta tesis son: en general, reflexionar sobre las dinámicas de las relaciones colectivas de trabajo en los sectores de actividades de la industria textil-confecciones y la agroindustria exportadora no tradicional, donde se aplican regímenes laborales especiales. Específicamente, a) estudiar los cambios en la variación de los contratos de trabajo y su impacto en las acciones colectivas de los trabajadores del sector textil-confecciones y la agroexportación no tradicional, b) medir los impactos producidos por estas modalidades de contratación de estos/as trabajadores/as y la particular relación con los proyectos de vida de los/las trabajadores/as y de sus opciones en materias de sindicalización, c) investigar las causas que dieron/dan lugar a prácticas empresariales discriminatorias con relación a los derechos colectivos de estos/as trabajadores/as.

ABSTRACT

This thesis proposes that, firstly, postmodern workers, rather than seeing themselves with a common destiny, restructure their perspectives and life projects to an individualistic way of looking at things and seek to solve their own problems, at the company and their families; as a consequence of the policies of labor flexibilization, they stop «demanding» the company to solve individual problems, as did labor law pre neoliberalism. Secondly, the standards promoted by the military government in the so-called «first phase», privileged the labor individual relationships, enshrining the right to job security after three months of contract. However, collective action continued prioritizing the basis of the law used during the 1960s, which did not generate mechanisms for strengthening collective bargaining practices between workers and employers; this absence will be felt only when radical changes were introduced into the system of protection of individual rights, by repealing the law of job security in 1976, and exception labor patterns are introduced for the sectors of non-traditional exports, whose main characteristic is to deprive the workers of this sector access to collective rights and a contract system similar to other sectors. The thesis focuses on firms and workers in the agricultural export and export of textiles and garments, core activity of non-traditional exports in Peru.

The objectives of this thesis are: In general, reflect on the dynamics of collective labor relations in the areas of activities of the textile-clothing and non-traditional agro-export apply where special labor regimes. Specifically, a) to study changes in the variation of employment contracts and their impact on the collective actions of workers in the textile-clothing and nontraditional agricultural exports, b) measure the impacts of these recruitment modes for these workers, and the particular relationship with their life projects and their choices in trade union organization, c) investigate the causes that gave/give rise to discriminatory business practices in relation to the collective rights of these workers.

PRIMERA PARTE:

ASPECTOS GENERALES

INTRODUCCIÓN

La crisis económica y la consiguiente aceleración de las demandas sociales condujeron a la reducción del espacio de negociación concertada entre capital y trabajo, eje central sobre el que giraba el sindicalismo aprista. Así, se ampliaron las posibilidades de practicar una táctica sindical más activa e independiente.

Con ello, se dio inicio al ciclo más importante de la historia del sindicalismo peruano, que duró hasta 1975.

(Comisión de la Verdad y Reconciliación 2003: 319-320)

Durante la época del auge económico de las décadas de 1960 y 1970¹, el sindicalismo peruano logró forjar un «proyecto de vida sindical» basado en dos premisas generales: primero, un ideario genérico bajo la denominación de «clasismo», cuyos principales rasgos eran el sentimiento de pertenencia a una clase obrera diferenciada y opuesta a la de los empresarios; y, segundo, basado en la fe en que esta actitud resumía una «postura ética» de no entregarse al otro bando y mantener una separación radical en la manera de interpretar el fenómeno económico y productivo, así como en la acción sindical y las formas disponibles para hacerle frente.

El sentimiento «clasista» comporta la idea de que se debe buscar sacar el mayor beneficio socioeconómico y político con la mayor presión, sin ocuparse por el destino de la empresa y la producción, pues aquella es el mecanismo de coacción por el excedente,

¹ En el sindicalismo peruano, luego de la Segunda Guerra Mundial, había dos corrientes claramente diferenciadas: el llamado sindicalismo libre y el clasismo. El sindicalismo libre deviene de la confrontación ideológica de la bipolaridad existente en el mundo en ese momento. En 1949, alegando que había un dominio comunista sobre la Federación Sindical Mundial (FSM o WFTU, por sus siglas en inglés), se forma la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL o ICFTU, por sus siglas en inglés). La CIOSL promovía la adopción de prácticas que denominaban «libres», en oposición al sindicalismo de la cortina de hierro, compuesto por lo quedó de la FSM, de ideología marxista-leninista, sindicalismo clasista. En el Perú, en el periodo de gobierno de Prado (llamado de la «convivencia»), el sindicalismo libre fue adoptado por la central sindical de orientación aprista (CTP), que se oponía al sindicalismo clasista que promovían los sindicatos afiliados a la CGTP. Puede verse, en esta tesis, el Anexo C: “Línea de tiempo del sindicalismo mundial”.

que es producto del trabajo, único elemento de la producción capaz de generar valor. Los empresarios y todos aquellos que actúan funcionalmente a favor de ellos, de manera directa o indirecta –funcionarios gubernamentales, dueños de medios de comunicación, oficiales de las Fuerzas Armadas, entre otros–, son –en tanto están alineados con el empresariado– enemigos de la clase obrera.

Las fuentes que han nutrido la cultura sindical clasista en el Perú han procedido de las prácticas del anarcosindicalismo de fines del siglo XIX y bien entrado el siglo XX.² El gremio de los trabajadores textiles del Perú, según Denis Sulmont (1978), coaligados primero en la Federación de Trabajadores en Tejidos del Perú (FTTP), fundada en 1919, contribuye a la formación de una identidad clasista entre los trabajadores textiles en el Perú, pero da un viraje ideológico frontal cuando se produce la «convivencia política» entre el Partido Aprista Peruano y el gobierno de Manuel Prado (1956-1962).

No es propósito de esta tesis referirse a los acontecimientos de la coyuntura sociopolítica y sindicales ocurridos en el periodo de análisis entre los trabajadores textiles, sus organizaciones sindicales y los partidos políticos; abordamos sí los impactos sociales, económicos y políticos que han modificado los modos de acción y las prácticas de intervención de las organizaciones sindicales textiles en relación a la defensa y promoción de sus intereses económicos, sociales y culturales, en los cuales el fenómeno del sindicalismo clasista en el Perú ha desempeñado un papel fundamental en el imaginario de los trabajadores textiles y de sus organizaciones.

En el siguiente periodo, previo a los acontecimientos sociopolíticos que dieron lugar a la aparición de la normativa que ha flexibilizado los contratos individuales de trabajo en el sector textil –cuyos primeros elementos aparecerán al final de la década de 1970 con la promulgación de la Ley de Fomento a las Exportaciones no Tradicionales–, se producen importantes modificaciones regulatorias en la estructura de la negociación colectiva y salariales de los trabajadores textiles, fundamentalmente en las restricciones

² El anarquismo nació a mediados del siglo XIX con el inicio del movimiento obrero europeo. Los máximos exponentes de este pensamiento son el francés Pierre-Joseph Proudhon y los rusos Piotr Alekséyevich Kropotkin y Mijail Aleksándrovich Bakunin.

a la aplicación de los reajustes salariales de acuerdo a las regulaciones establecidas en el convenio sobre salarios suscrito con los representantes de la industria en 1945, donde se establece una modalidad de reajuste automático de los salarios de los trabajadores del sector textil, denominado «reajuste por costo de vida». Las sucesivas modificaciones de este sistema de indexación del salario y las controversias sobre el pago de la «prima textil» marcarán la conducta del gremio sindical textil durante todo el periodo de análisis de esta tesis.

Los intentos de proteger el sistema de indexación del salario textil, según el incremento del costo de vida, caracterizará la acción sindical durante el periodo, como también contribuirá para la pérdida de centralidad y eficacia del movimiento sindical textil, las cuales van madurando con la crisis de la década de 1980, hasta llegar al ajuste y reforma de la década de 1990, cuando la ideología del «clasismo» empieza a perder su identidad.

Las consecuencias se traducen en el cambio de comportamiento y actitud de muchos trabajadores, que empiezan a considerar la posibilidad de «aliarse» con sus patrones para salvar la empresa. Muchos otros actúan, también, con miedo al despido y a las medidas de represión, que identifican sindicatos con violencia. Pero lo más profundo es el cambio en la visión del individuo-trabajador frente a sus pares al interior de las fábricas.

Nuestra primera hipótesis plantea que los asalariados postmodernos, en lugar de verse como trabajadores con un destino básicamente común, reestructuran su perspectiva y proyectos de vida a partir de una forma individualista de ver las cosas; tienden entonces a pensar como individuos que hoy tienen un empleo y que mañana puede ser de otro –o de nadie, por efecto de la llamada flexibilización laboral–, y que quienes deben resolver sus problemas con la empresa y sus familias son ellos mismos, y por cuenta propia. Se deja de «exigir» a la empresa soluciones a los problemas individuales, tal como hacía la legislación laboral previa al surgimiento del neoliberalismo; por ejemplo, el caso de las guarderías infantiles para las empresas con más de cien trabajadores.³

³ Ley N.º 2851, de 1918, cuyo texto fue derogado por el Decreto Legislativo N.º 728, de 1991. El texto completo de la norma se puede examinar en la página web del Congreso de la República del Perú: <<http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/DecretosLegislativos/00728.pdf>>

La lógica neoliberal, que exige actuar bajo el resorte de ganar más aunque atropelle a los demás, también se refleja en los trabajadores que imaginan que en la crisis hay que salvarse uno mismo y en la recuperación posterior conseguir la mejor ubicación.

La segunda hipótesis que postulamos en este trabajo es que las normas promovidas por el gobierno militar de la primera fase (1968-1975) privilegiaron el ámbito laboral de las relaciones individuales, al consagrar el derecho a la estabilidad en el trabajo a los tres meses de iniciado el contrato. Este solo hecho marcó un hito fundamental en el sindicalismo peruano, pues favoreció el surgimiento de nuevas organizaciones sindicales. Sin embargo, dado el peculiar sistema salarial de los trabajadores textiles, se van a producir conflictos entre trabajadores, empresarios y autoridad de trabajo debido a los recortes normativos a la aplicación del sistema salarial. No obstante, en el campo de la acción colectiva siguió primando la base normativa de los años de 1960⁴, que en lo fundamental no generaba mecanismos para fortalecer el ejercicio de las prácticas negociales entre los trabajadores y empleadores.

Esta ausencia será solamente percibida en el periodo siguiente, cuando se produzcan cambios radicales en el sistema de protección de los derechos individuales al derogarse la estabilidad laboral absoluta en 1976⁵ y se introduzcan regímenes laborales de excepción para los sectores de la exportación no tradicional, cuya principal característica consiste en privar a los trabajadores de este sector de la producción del acceso a los derechos colectivos y a un sistema de contratación similar al que se aplica a los demás sectores de la producción y servicios.⁶

⁴ Decreto Supremo N.º 009, del 3 de mayo de 1961, norma que reglamenta el Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo, relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación. Puede verse: Barrenechea Calderón, J. C. (1979: 7).

⁵ Decreto Ley N.º 22126, de 1976, “Decreto Ley que ampara derecho a mantener vínculo laboral y señala las causales de rescisión”. Puede verse: <<http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Leyes/22126.pdf>>

⁶ Decreto Ley N.º 22342, “Ley de Promoción de Exportaciones No Tradicionales”. El contenido completo de la norma está disponible en la página web del Congreso de la República del Perú: <<http://www.congreso.gob.pe/tley/Imagenes/Leyes/22342.pdf>>

Con el propósito de precisar nuestro de campo de interés y foco de atención, nuestra tesis se centrará en los sectores de las empresas y trabajadores de la exportación agrícola y de los textiles y confecciones, los cuales forman el núcleo básico de la actividad de la exportación no tradicional en el Perú.

Los objetivos de esta tesis son los siguientes:

Objetivo general:

Reflexionar sobre las dinámicas de las relaciones colectivas de trabajo en los sectores de las actividades de la industria textil-confecciones y la agroindustria exportadora no tradicional, en los cuales se aplican los regímenes laborales especiales contenidos en el Decreto Ley N.º 22342 (Ley de Promoción de Exportaciones No Tradicionales) y en la Ley N.º 27360⁷ y sus modificatorias.

Objetivos específicos:

- Estudiar los cambios en la variación de los contratos de trabajo y su impacto en las acciones colectivas de los trabajadores de los sectores textil-confecciones y de la agroexportación no tradicional.
- Medir los impactos producidos por estas modalidades de contratación en los/as trabajadores/as de los sectores textil-confecciones y de la agroexportación, así como la particular relación con los proyectos de vida de los trabajadores y de sus opciones en materias de sindicalización.
- Investigar las causas que dieron (y dan) lugar a las prácticas empresariales discriminatorias con relación a los derechos colectivos de los/as trabajadores/as de los sectores textiles-confecciones y de la agroexportación.

⁷ Ley N.º 27360, “Ley que Aprueba las Normas de Promoción del Sector Agrario”. Puede verse: <<http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Leyes/27360.pdf>>

El desarrollo de esta tesis seguirá el siguiente esquema:

En la primera parte haremos una breve presentación de los aspectos teóricos sobre los cuales nos hemos sustentado para el análisis de los hechos históricos. Nos basamos en un análisis político neomarxista, enriquecido con aportes de George Soros y Slavoj Žižek, que luego es desarrollado para desentrañar los aspectos teóricos de la discriminación, desde la teoría del derecho y la filosofía moral. En la segunda parte revisaremos los antecedentes históricos al principal periodo de análisis, los procesos sociales que han marcado el accionar sindical de las organizaciones sindicales textiles, una visión panorámica del gobierno militar de 1968-1980, el cual se divide claramente en dos etapas: la primera, de 1968 a 1975, que representa una época de cambios importantes en la sociedad, el Estado, la política y la economía peruanas, y la segunda, de 1975 a 1980, de retroceso en algunos de esos cambios y de vuelta a la democracia representativa en 1980. En la tercera parte desarrollaremos la nueva institucionalidad creada por las políticas neoliberales vigentes a partir de los años de 1990, en particular, las medidas de ajuste, incluidas las contrarreformas en el ámbito laboral, que representan una profundización de las políticas discriminatorias introducidas a fines de la década de 1970. Finalmente, se incluye una entrevista a dos dirigentes del sector textil, quienes nos dan una visión de primera mano del problema de las prácticas discriminatorias en las relaciones de trabajo en este sector de la producción.

Capítulo 1

ASPECTOS TEÓRICOS

1.1. La interpretación neomarxista de los fenómenos históricos

Para esta tesis, usaremos algunos elementos propuestos por un conjunto de seis autores, no necesariamente marxistas o neomarxistas, sobre la base de los cuales construiremos un sencillo modelo de interpretación de los procesos históricos, particularmente del proceso que es objeto de nuestro estudio. La idea central de este modelo se enfoca en el papel de la **subjetividad** en la interpretación en las Ciencias Sociales, en general, y en la Historia, en particular, papel en el que la ideología ha tenido una participación destacada.

Se trata de seis intelectuales distantes en su pensamiento, en el tiempo y en el espacio, si bien el primero ha influido sobre los otros de alguna manera, en mayor o menor grado. Se trata de Karl Marx, Roger Chartier, Paul Feyerabend, Josep Fontana, George Soros⁸ y Slavoj Žižek.

Aunque los enfoques de cada uno de estos pensadores, en términos generales, distan en sus principales intereses –Marx incidió en la crítica del capitalismo, Chartier en la historia cultural y la forma de interpretación de un texto⁹, Feyerabend en la

⁸ Pese a ser ampliamente conocido y reconocido como un especulador de los mercados financieros internacionales, el estadounidense de origen húngaro George Soros no solamente es eso. Es también un economista teórico de gran importancia, con estudios que han demostrado no solo una inmediata aplicación práctica (como es volverlo multimillonario), sino también que han influido e influyen en el pensamiento económico de la actualidad. Más adelante abundaremos en esto.

⁹ El filósofo francés Michel Foucault desarrolló en diversos trabajos aspectos que han influido en nuestra forma de interpretar las cosas; si bien no lo hemos consultado específicamente para esta tesis, queremos dejar constancia de su influencia.

filosofía de la ciencia y la sociología del conocimiento científico, Fontana en la historia e historiografía, Soros en el funcionamiento del sistema financiero global y Žižek en aspectos psicoanalíticos—, con mayor o menor énfasis todos coinciden en su preocupación de los aspectos epistemológicos, cuestión sobre la cual nos enfocaremos.

Principalmente, nuestro modelo será neomarxista¹⁰: adoptamos algunos elementos planteados por Marx, sin utilizar completamente el modelo de interpretación histórico, económico y social de este autor. En particular, nos basaremos en algunas secciones de *El capital*, sobre todo aquellas que se refieren a las contradicciones típicas del modelo de acumulación del capital. Como señalamos, este modelo será neomarxista, en el sentido de que no plantea una resolución marxista al conflicto entre clases, sino que utiliza las herramientas de análisis y el diagnóstico, pero no la alternativa política propia de este tipo de análisis.

La posición marxista tradicional implica la noción de antagonismo social de clase como la dicotomía fundamental, de base, del capitalismo, cuya prioridad ontológica permite mediar los demás antagonismos. Žižek pone como ejemplos que el feminismo plantea como asunto de partida la lucha por los derechos de la mujer, los demócratas luchan por las libertades políticas y sociales, los ecologistas o verdes lo hacen por la naturaleza, los pacifistas contra la guerra, pero según el planteamiento marxista la «única solución real» a estos problemas se encuentra en la revolución mundial (Cfr. Žižek 1992: 26). Un esquema neomarxista no tiene por qué ser, siquiera, marxista, en ese sentido:

El rasgo básico del denominado “posmarxismo” es, claro está, la ruptura de esta lógica, la cual, incidentalmente, no tiene necesariamente una connotación marxista:

¹⁰ Neomarxismo es un término bastante general y amplio que abarca diversos enfoques del siglo XX que modifican o amplían el marxismo y la teoría marxista, generalmente al incorporar elementos de otras tradiciones intelectuales, tales como la teoría crítica, el psicoanálisis o el existencialismo (en el caso de Sartre). El neomarxismo viene dentro del marco más amplio de lo que se conoce como la Nueva Izquierda. En un sentido sociológico, el neomarxismo añade una mayor comprensión de la teoría de la desigualdad social, de Max Weber, como el estatus y el poder. Las principales cepas del neomarxismo son: la teoría crítica, el marxismo analítico y marxismo estructural francés.

El concepto surgió como una forma de explicar las cuestiones que no se explicaron en las obras de Karl Marx. Existen muchas «ramas» diferentes del neomarxismo, las cuales a menudo no están de acuerdo entre sí.

casi cualquiera de los antagonismos que, a la luz del marxismo, parecen secundarios puede adueñarse de este papel esencial de mediador de todos los demás. Tenemos, por ejemplo, el fundamentalismo feminista (no hay liberación mundial sin la emancipación de las mujeres, sin la abolición del sexismo); el fundamentalismo democrático (la democracia como el valor fundamental de la civilización occidental, todas las demás luchas –económica, feminista, de minorías y demás– son simplemente aplicaciones ulteriores del principio básico democrático e igualitario); el fundamentalismo ecológico (el estancamiento ecológico como el problema fundamental de la humanidad) [...]. (Žižek: 1992: 26)

También utilizaremos en nuestra tesis la interpretación neomarxista del fenómeno ideológico, considerando la importancia que este tiene en la moderna sociedad de la información; para ello, utilizaremos los aportes del filósofo esloveno Slavoj Žižek.

La aproximación epistemológica nos la proveen los escritos de Paul Feyerabend y de George Soros, ambos epígonos de Karl Popper, filósofo tan caro para los neoliberales, y –desde nuestro punto de vista– cuyo mayor aporte son estos dos discípulos disidentes. *Last but not least*, la visión historiográfica provendrá de los destacados historiadores europeos Roger Chartier y Josep Fontana.

1.2. El concepto de «ideología» en Marx

Pese a lo que se suele pensar –particularmente, desde el extremo ideológico opuesto–, Karl Marx muy raramente utiliza la palabra «ideología» en el conjunto de su obra. El término no es utilizado en *El manifiesto comunista*, ni en *El Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte*; y ocurre que solo se utiliza una sola vez en las casi 1500 páginas de los tres tomos de *El capital*.

La principal mención y desarrollo del concepto está en un libro no publicado en vida de sus autores: *La ideología alemana*¹¹, de Karl Marx y Friedrich Engels. No obstante esta escasez de menciones en otras obras, no es un concepto marginal, pues se trata de uno que es central en muchas versiones del marxismo del siglo XX.

Se suele mencionar que existen dos formas de entender la ideología en los escritos de Marx, las cuales se diferenciarían por el nivel de conciencia involucrado. La primera define a la ideología como el conjunto de ideas o creencias que posee un grupo social en virtud de su posición en la sociedad; es decir, se postularía la determinación de la conciencia por el lugar que cada uno tiene al interior del conjunto de las relaciones sociales. En tanto cada individuo ocupa un lugar en la sociedad, todo el mundo posee una ideología, la cual no necesariamente es consciente. La segunda definición toma a la ideología como una legitimación consciente de los arreglos sociales prevalecientes, a nivel de la superestructura social, la cual tiene como característica más resaltante la negación de los hechos del conflicto social que revelan la parcialidad de esos arreglos.

Para Slavoj Žižek, la definición básica de ideología está dada por una cita del tomo primero de *El capital*:

Por tanto, los hombres no relacionan entre sí los productos de su trabajo como valores porque estos objetos les parezcan envolturas simplemente materiales de un trabajo humano igual. Es al revés. Al equiparar unos con otros en el cambio, como valores, sus diversos productos, lo que hacen es equiparar entre sí sus diversos trabajos, como modalidades de trabajo humano. No lo saben, pero lo hacen. (Marx 1979: 49)

La clave se encuentra en la frase final: «no lo saben, pero lo hacen»; el propio concepto implicaría cierta ingenuidad:

¹¹ Según el propio Marx: «El manuscrito –dos gruesos volúmenes en octavo– ya hacía mucho tiempo que había llegado a su sitio de publicación en Westfalia, cuando no enteramos de que nuevas circunstancias imprevistas impedían su publicación. En vista de eso, entregamos el manuscrito a la crítica roedora de los ratones, muy de buen grado, pues nuestro objeto principal: esclarecer nuestras propias ideas, ya había sido logrado» (Marx 1859).

El concepto mismo de ideología implica una especie de *naïveté*¹² básica y constitutiva: el falso reconocimiento de sus propios presupuestos, de sus propias condiciones efectivas, una distancia, una divergencia entre la llamada realidad social y nuestra representación distorsionada, nuestra falsa conciencia de ella. Ésta es la razón de que esa “conciencia ingenua” se pueda someter a un procedimiento crítico-ideológico. (Marx 1979: 55)

Žižek, quien en sus inicios como filósofo fue miembro de la Escuela de Frankfurt, utiliza la aproximación que esta hace del fenómeno ideológico; no se trata simplemente de ver las cosas «como son en realidad», de quitarse los anteojos o de correr el velo que oculta la realidad. La realidad no se puede reproducir sin esta «mistificación ideológica», la distorsión es parte de su propia esencia, es un ser que puede reproducirse solamente en cuanto es conocido en su seudorealidad: en el momento que lo vemos «como realmente es», cambia y pasa a ser otra clase de realidad.

Se trata del problema epistemológico de la inocuidad del observador. Según Feyerabend, la visión más tradicional del racionalismo científico plantea que la realidad está formada por hechos, los cuales no tienen una existencia previa e independiente del propio observador, al margen de sociedades o culturas. El observador imparcial los recolecta, clasifica y generaliza utilizando el razonamiento inductivo, llegando a conclusiones universales y necesarias, exentas de prejuicios y subjetividades. El problema consiste en hallar el método que nos permita acercarnos a esos hechos de manera imparcial y objetiva; se trata, entonces, de una verdad *a-histórica*.

Pero un enfoque epistemológico que concibe al conocimiento dentro de un contexto sociocultural dado plantea una verdad histórica. En tanto es una construcción social humana, esta es creada, es producida por el ser humano. El mejor ejemplo de esto es el planteado por el encuentro entre sociedades, como ocurrió con las invasiones europeas al Nuevo Mundo o a África y Asia, «no hubo ninguna comparación objetiva de métodos y resultados. Sólo hubo colonización y represión de las tribus y naciones

¹² «Ingenuidad», en francés.

colonizadas» (Feyerabend 1998: 122). No hubo ningún esfuerzo de comprensión ante el enfrentamiento.

Por ello, la lectura de los documentos históricos dejados por los cronistas españoles, por ejemplo, no puede ni debe hacerse de manera literal. Deben de reinterpretarse bajo la comprensión de que la forma de ver las cosas de dichos cronistas «contamina» la descripción que hacen. Hace casi un cuarto de siglo atrás, en nuestro país se hizo un intento de releer la historia peruana desde una perspectiva psicoanalítica (Cfr. Hernández y otros 1987) que permitiera aislar los prejuicios y visión de parte de los cronistas españoles ante los hechos de la conquista. Quizás un mejor ejemplo, mucho más asimilado al corpus historiográfico actual, esté dado por el famoso estudio realizado por el historiador francés Nathan Wachtel (1977), que desarrolló una visión de los hechos ocurridos durante la conquista española del Tawantinsuyo desde una óptica de los vencidos.

Esto tiene un correlato a nivel de las Ciencias Físicas. En el caso de la Física –específicamente, de la mecánica cuántica–, el famoso principio de incertidumbre o relación de indeterminación de Heisenberg –Premio Nobel de Física, en 1932– establece el límite para la aplicación de los conceptos de la física clásica. En breve, este principio afirma que no se puede determinar, en términos de la física clásica, la posición y el movimiento lineal de un objeto dado; así, mientras más se sabe sobre su cantidad de movimiento, menos se sabe sobre su velocidad.

Esto se entiende más claramente con el mismo ejemplo utilizado por Heisenberg: si un electrón se desplaza por determinada senda, no es posible saberlo sin emitir luz para verlo; si eso se hace, el fotón que lo impacta y nos permite verlo lo desvía de su camino previo y, por lo tanto, modifica la situación. Es decir, la propia observación modifica la realidad.

Gráfico 1

El Principio de Heisenberg

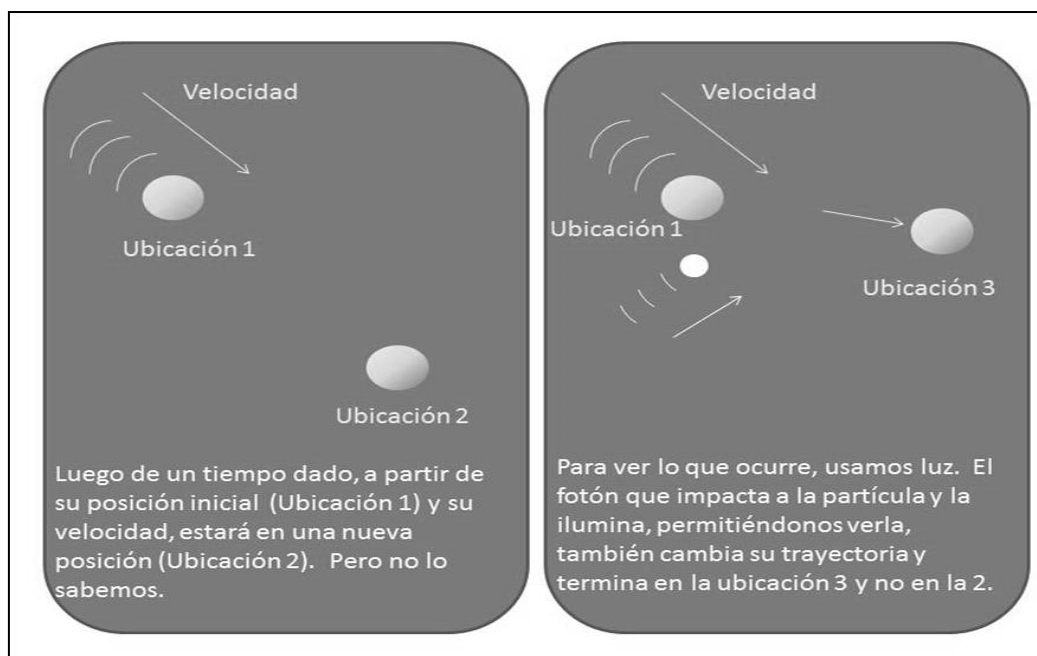


Gráfico de elaboración propia.

1.3. El pensamiento como parte de la realidad. George Soros y el Nuevo Paradigma

El más rico de los participantes en esta reunión del núcleo duro de partidarios [financistas demócratas en contra de la campaña de George W. Bush, en el 2004] y aquel cuya presencia fue la más sorprendente, fue George Soros [...], especulador de Wall Street convertido en filántropo. [...] En Aspen, su acento húngaro profundo, y su gusto por las ideas abstractas, lo hacía parecer como un profesor europeo, que había entrado en el seminario equivocado.

(Mayer, J. The money man. *The New Yorker*, octubre de 2004)

El estadounidense de origen húngaro George Soros es ampliamente conocido en el mundo de los negocios por ser un inversionista y financista internacional que ha estado involucrado en varios escándalos financieros, principalmente la bancarrota del Banco de

Inglaterra, en 1992.¹³ También es conocido por desarrollar una actividad filantrópica inmensa: como cabeza de *The Open Society Foundation* ha donado alrededor de nueve mil millones de dólares desde su creación, en 1999, hasta el año 2012.

Sin embargo, es mucho menos conocida su faceta de analista de la sociedad capitalista, sobre el funcionamiento de los mercados financieros internacionales y, aún mucho menos conocido, su aporte a la epistemología de las Ciencias Sociales. En los últimos veinte años, Soros ha escrito varios libros muy influyentes e interesantes como: *La alquimia de las finanzas*, *La crisis del capitalismo global: la sociedad abierta en peligro*, *Tiempos inciertos. Democracia, libertad y derechos humanos en el siglo XXI* y *El nuevo paradigma de los mercados financieros. Para entender la crisis económica actual*. En todos ellos, Soros presenta y aplica un marco conceptual que ha trabajado desde 1963 y que le ha servido como método heurístico, tanto en los negocios como en el trabajo académico.

Soros ve su marco conceptual como un «nuevo paradigma», porque niega el determinismo de la teoría de la corriente económica y su compromiso con la idea de equilibrio en los mercados, afirmando, en cambio, la dificultad que existe para hacer predicciones económicas, la importancia de la acción humana (*human agency*) y la existencia de condiciones muy alejadas del equilibrio como la norma en la sociedad y los sistemas económicos. Las ideas principales de este marco son «falibilidad», «reflexividad», «el principio de incertidumbre humana», «la falacia de la ilustración», «falacias fértiles», la negación de «la unidad de método», «la búsqueda de la verdad», «falibilidad radical» y «estados lejos del equilibrio».

¹³ Existen todo tipo de reseñas sobre la influencia de Soros en la economía mundial. Desde quienes lo califican como «el enemigo global del capitalismo», hasta quienes solamente resaltan su faceta filantrópica. Los medios de comunicación más importantes han realizado balances que intentan ser «objetivos». Al respecto, puede verse: “Los bancos centrales no siempre ganan: Soros derrotó a Inglaterra hace veinte años”, *El Confidencial*, 15 de setiembre de 2012, consultado el 10 de marzo de 2013, de <<http://www.elconfidencial.com/mercados/2012/09/15/los-bancos-centrales-no-siempre-ganan-soros-derroto-a-inglaterra-hace-veinte-anos-4873>>; “George Soros sancionado con 2,2 millones por el escándalo de Societé Générale”, *Diario ABC*, 21 de diciembre de 2002, consultado el 10 de marzo de 2013, de <http://www.abc.es/hemeroteca/historico-21-12-2002/abc/Economia/george-soros-sancionado-con-22-millones-por-el-escandalo-de-societe-generale_151318.html>

George Soros fue alumno de Karl Popper,¹⁴ en la *London School of Economics*, y atribuye gran parte de su pensamiento a la influencia recibida de parte de Popper. Sin embargo, su visión de la falibilidad es diferente de la de su maestro. Popper defendió el concepto de falibilidad porque creía que ninguna cantidad de evidencia podría confirmar una declaración general y que las declaraciones singulares no se pueden confirmar con certeza, porque estas afirmaciones siempre utilizan conceptos que presuponen supuestos basados en declaraciones generales. Así, para Popper, todas las afirmaciones de conocimiento acerca del mundo, así como las redes de tales afirmaciones, son falibles. En este sentido, no hay distinción entre las afirmaciones sobre los fenómenos naturales y los fenómenos sociales. Todas las afirmaciones son igualmente falibles, en el sentido de que no podemos demostrar o justificar su certeza, si son verdaderas o falsas.

Como dijimos, la visión de Soros sobre la falibilidad es muy diferente de la de Popper; sin embargo, veamos:

Mi punto de partida es que nuestra comprensión del mundo en que vivimos es inherentemente imperfecta porque somos parte del mundo que tratamos de comprender. Puede haber otros factores que interfieren con nuestra capacidad de adquirir conocimiento del mundo natural, pero el hecho de que somos parte del mundo constituye un obstáculo formidable a la comprensión de los asuntos humanos. (Soros 2008. La traducción es nuestra)

¹⁴ Según la *Enciclopedia Stanford de Filosofía*: «Karl Popper es generalmente considerado como uno de los más grandes filósofos de la ciencia del siglo XX. Él era también un filósofo social y político de considerable estatura, un autoproclamado crítico-racionalista, un oponente específico de todas las formas de escepticismo, el convencionalismo y el relativismo en la ciencia y en los asuntos humanos en general y un defensor comprometido y defensor acérrimo de la “Sociedad Abierta”. Una de las muchas características notables del pensamiento de Popper es el alcance de su influencia intelectual: él fue alabado por Bertrand Russell, fue maestro de Imre Lakatos, Paul Feyerabend y el hoy inversionista multimillonario y filántropo George Soros en la *London School of Economics*, contó con ilustres asistentes de investigación en dicha escuela, como es el caso de David Miller, Joseph Agassi y Jeremy Shearmur y tenía amistades recíprocamente beneficiosas con el economista Friedrich Hayek y el historiador del arte Ernst Gombrich. Además, Peter Medawar, John Eccles y Hermann Bondi se encuentran entre los distinguidos científicos que han reconocido su deuda intelectual con el trabajo de Popper. Bondi declaró que “no hay nada más importante para la ciencia que su método, y no hay nada más importante para su método que lo que Popper ha dicho al respecto”». Traducción propia del artículo “Karl Popper”, publicado por primera vez el 13 de noviembre de 1997, con una revisión sustantiva realizada el 5 de febrero de 2013, consultado de <<http://plato.stanford.edu/entries/popper/>>

Es decir, además de los problemas de falibilidad planteados por Popper, que cuestionan la construcción de teorías científicas en general, existe el problema particular de las Ciencias Sociales que propone Soros, de que nuestra calidad de humanos nos plantea dificultades para comprender nuestros propios asuntos. Se trata de dos funciones: una «cognitiva» y otra «manipuladora»; esta última recuerda a lo que Marx formula en el punto XI de sus *Tesis sobre Feuerbach*. Dice Soros:

Comprender una situación y participar en ella implica dos funciones diferentes. Por un lado, la gente busca entender el mundo en el que viven. Yo llamo a esto la función cognitiva. Por otro lado, las personas buscan tener un impacto en el mundo y cambiarlo a su favor. Yo solía llamar a esta función, la participante, pero ahora me parece más apropiado llamarla la función manipuladora. Si las dos funciones fueran aisladas una de otra, podrían servir a su propósito perfectamente bien: La comprensión de los participantes podría calificar como conocimiento y sus acciones podrían tener los resultados deseados. Por esta razón, es tentador postular que las funciones de hecho sí operan de manera aislada. En efecto, este supuesto se ha asumido, más notablemente en la teoría económica. Sin embargo, este supuesto no está justificado, salvo en circunstancias muy excepcionales en las cuales los participantes hacen un esfuerzo especial por mantener las dos funciones separadas. Ese puede ser el caso de los científicos sociales que están resueltamente dedicados a la búsqueda del conocimiento, pero no es el caso de los participantes en los eventos que estudian los científicos sociales. Por razones que exploraremos más adelante, los científicos sociales, en particular los economistas, tienden a ignorar este hecho.

Cuando ambas funciones están activas al mismo tiempo que pueden interferir unos con otros. Para que la función cognitiva produzca conocimiento, ella debe tomar los fenómenos sociales como dados de manera independiente; sólo entonces los fenómenos calificarán como hechos a los cuales las afirmaciones del observador puedan corresponder.

Del mismo modo, las decisiones deben basarse en el conocimiento para producir los resultados deseados. Pero cuando ambas funciones se activan simultáneamente, el fenómeno no se compone sólo de hechos, sino también de las intenciones y las expectativas sobre el futuro. El pasado puede ser determinado de manera única,

pero el futuro depende de las decisiones de los participantes. Por consiguiente, los participantes no pueden basar sus decisiones en el conocimiento, porque tienen que lidiar no sólo con los hechos presentes y pasados, sino también con las contingencias relativas al futuro. El papel que las intenciones y expectativas sobre el futuro juega en las situaciones sociales establece una conexión bidireccional entre el pensamiento de los participantes y la situación en la que participen, que tiene un efecto perjudicial sobre ambos: introduce un elemento de contingencia o incertidumbre en el curso de los acontecimientos e impide que los puntos de vista de los participantes puedan calificarse como conocimiento. (Soros 2008: 3)

Dado que el método científico, históricamente, se desarrolló sobre la base de experimentos en las Ciencias Naturales, se piensa que el modelo a seguir es el usado en estas; es más, se suele plantear que si no se emula el método de las Ciencias Naturales, no se trata de ciencia. Este modelo se fundamenta en la distinción existente entre realidad y pensamiento, distinción que no es posible de hacer en aquellas disciplinas que tratan sobre asuntos humanos:

Cuando realidad y pensamiento son distintos, es posible formular afirmaciones que se correspondan con los hechos. Por ejemplo, al describir un fenómeno natural: “Está lloviendo”. Se trata de una afirmación verdadera, que funciona para algunos aspectos de la realidad y no lo hace para otros.

Pero cuando nuestro pensamiento forma parte de la realidad, se vulnera la distinción entre pensamiento y realidad. Por ejemplo, si se afirma: “Eres mi enemigo”. Es posible que esta afirmación se corresponda con un hecho, pero lo que se dice influye sobre la otra persona. Es posible que, al hacer esta afirmación, se haya recién convertido a la otra persona en nuestro enemigo. (Soros 2006: 33)

Existe una diferencia entre lo que pensamos del mundo y lo que el mundo es en realidad; de manera similar a la «intrusión» que genera el electrón en el modelo que ilustra el Principio de Heisenberg, nuestra forma de pensar interviene en la realidad, al ser parte de ella misma:

No puede conocerse la verdad porque está supeditada a lo que pensamos. Esto sitúa la relación entre pensamiento y realidad bajo un enfoque muy distinto de aquel al que nos hemos acostumbrado. Nuestra visión del mundo jamás se corresponderá con el mundo tal como es debido a que nosotros formamos parte del mundo, y lo que pensamos pasa automáticamente a formar parte de aquello en lo que hemos de pensar.

Al tratar de comprender la relación entre pensamiento y realidad estamos disparando, pues, hacia un objetivo móvil. El modo en que contemplamos el mundo cambia el mundo, y ello hace inalcanzable el conocimiento perfecto. (Soros 2006: 33)

Llevando esto al tema de la ideología, podemos decir que ella misma forma parte de la realidad social, y nuestra forma de comprenderla y analizarla puede –y lo hace– modificarla. En el caso concreto de muchos de los estudios acerca del sindicalismo peruano, o acerca de las políticas laborales de los diferentes gobiernos existentes durante el periodo de estudio de esta tesis, la realidad ha sido, probablemente, modificada por los estudios que sobre ella se han realizado.

Algunos dirigentes sindicales han tenido o buscado acceso a los estudios que se han realizado sobre la evolución del movimiento sindical, con el fin de confirmar, modificar o cambiar radicalmente sus posiciones de crítica o planteamientos alternativos a las medidas gubernamentales, siendo así que los estudios sobre su comportamiento resultan modificados. Del mismo modo, casi todo análisis de política económica –o, particularmente, acerca de política laboral– tiene como finalidad reafirmarla (si la encuentra correctamente aplicada), mejorarla (si el estudio postula cambios ligeros que la pueden hacer más eficiente) o modificarla por otra política alternativa (si se la halló errónea o ineficiente).

1.4. La historia como proyecto social

Josep Fontana es un historiador catalán muy cercano al marxismo. Su principal aporte a la teoría de la historia está dado por los libros *Historia: análisis del pasado y proyecto social* (1981) e *Introducción al estudio de la historia*¹⁵ (1999). Fontana plantea que la forma de interpretar los hechos históricos está condicionada por el proyecto social del historiador en cuestión.

En general, no se puede hacer una simple recopilación de hechos históricos; es necesario organizarlos y darles coherencia, proceso básico para poder comprenderlos.¹⁶ Esta forma de entender los acontecimientos históricos depende de cómo estos se analizan desde la perspectiva actual y hacia dónde piensa el historiador que deben encaminarse. Señala Fontana:

Expresado de manera muy simple, y con las palabras más llanas, el enfoque del análisis que se ha empleado podría resumirse así: Toda visión global de la historia constituye una genealogía del presente. Selecciona y ordena los hechos del pasado de forma que conduzcan en su secuencia hasta dar cuenta de la configuración del presente, casi siempre con el fin, consciente o no, de justificarla. Así, el historiador nos muestra una sucesión ordenada de acontecimientos que van encadenándose hasta dar como resultado “natural” la realidad social en que vive y trabaja, mientras que los obstáculos que se opusieron a esta evolución se nos presentan como regresivos, y las alternativas a ella, como utópicas. Se ofrece como una averiguación objetiva del curso que va del pasado al presente lo que puede ser, más bien, un partir del orden actual de las cosas para rastrear en el pasado sus orígenes, aislando la línea de evolución que conduce a las realidades actuales y transformándola en una manifestación del progreso, con fines legitimadores.

Entiéndase, sin embargo, que no me estoy refiriendo a un presentismo a la Croce –o a la Collingwood–, de raíces neokantianas: que no se trata de una

¹⁵ Publicado originalmente en catalán, como: *Introduccio a l'estudi de la historia* (1999).

¹⁶ Esta reflexión es desarrollada con mayor amplitud en un texto anterior, sobre todo en la primera parte, en una entrevista a Edward H. Carr (Fontana 1973).

reelaboración individual de los datos del pasado a la luz de las preocupaciones del historiador, sino de algo que se realiza colectivamente y que tiene una función social. (Fontana 1981: 9)

Esta descripción del pasado se complementa con una descripción del presente (economía política), y a partir de ambas se obtiene una proyección hacia el futuro: un proyecto social que se expresa en una propuesta política. Estos tres elementos están fuertemente vinculados, tanto que su comprensión depende de ello: «Lo que sostengo es que las tres partes de este conglomerado –historia, “economía política” y proyecto social– se encuentran indisolublemente unidas: que ninguna es plenamente comprensible desgajadas de las otras» (Fontana 1981: 10).

Por tanto, la visión de los hechos históricos no está exenta de una interpretación del presente; la comprensión del presente no puede hacerse cabalmente sin un estudio del pasado, y el proyecto social, el futuro, lo que se desea construir o se espera que ocurra, tiene sus bases en la comprensión del pasado y la interpretación del presente.

1.5. La historia cultural

Los principales aportes de Roger Chartier a la historiografía se han dado en lo que se conoce como «historia cultural», la relación del texto histórico con el lector, la historia como una forma de relato. La historia presenta, según Chartier, los mismos matices, fórmulas y figuras que la literatura de ficción:

Recordando que la historia está guiada por una intención y un principio de verdad, y que el pasado, que constituye su objeto, puede ser objetivamente conocido gracias a la correcta aplicación de técnicas y de criterios del método crítico [...]. Es necesario realizar hoy una refundación más radical del status del conocimiento de la historia, efectuada de tal manera que, sin abandonar en absoluto las exigencias y las disciplinas del ejercicio crítico, plantee claramente las condiciones en las cuales un

discurso histórico –que constituye siempre un conocimiento a partir de huellas e indicios– puede tener como válida, explicativa y coherente la reconstrucción del pasado que propone. (Chartier 1995: 5)

Usando una cita de Borges, Chartier establece la importancia del lector frente al autor: «un libro que nadie ha leído no es más que un cubo de papel con hojas». De ahí la importancia de la interpretación que el lector hace del libro, o de la fuente histórica, en general. No se puede entender a una sociedad o a las ideas y motivaciones que las personas tienen en ella sin releer los textos escritos por los que participaron, directa o indirectamente, en los hechos históricos o por quienes los relatan: periodistas, sociólogos, historiadores, economistas.

Chartier enfatiza, además, la importancia de las ideas en el contexto de las luchas sociales: estas no pueden ser reducidas solo a motivaciones económicas o políticas. Existe un elemento importante de representación –la forma en que se ven a sí mismos los protagonistas de dichas luchas y la forma en que quieren ser reconocidos–, así como la forma en que se les clasifica. En palabras de Chartier:

Existe siempre un gran peligro cuando los historiadores pretenden interpretar el presente a partir de comparaciones con situaciones pasadas. Cada configuración histórica tiene rasgos específicos, que impiden una analogía inmediata con los tiempos contemporáneos. Desde este punto de vista, no hay lecciones de historia. No obstante, lo que permanece son los instrumentos conceptuales capaces de dar cuenta de diversas realidades y discontinuidades.

Por ejemplo, es necesario comprender las luchas sociales no sólo como enfrentamientos económicos o políticos sino, también, como luchas de representación y de clasificación. A mi entender; esta enriquece los abordajes tradicionales del mundo social. En la época contemporánea, así como en las sociedades del Antiguo Régimen, las luchas entre dominantes y dominados, entre clases y grupos sociales o entre sexos tienen por armas las representaciones de sí mismo y de los otros, las clasificaciones sociales, la construcción contradictoria de las identidades, las formas de la dominación simbólica, etc. Estas luchas simbólicas

movilizan, por cierto, recursos que remiten a la posición social objetiva de cada grupo, pero poseen, asimismo, lenguajes y formas propias. Colocarlos en el centro del análisis social –según intento hacerlo, siguiendo a Elías o Bourdieu– proporciona, sin duda, una mejor comprensión de las tensiones que atraviesan (y desgarran) tanto las sociedades actuales como las del pasado. (Chartier 1995: 3)

1.6. Esquema propuesto de interpretación

Uniendo los elementos que sucintamente hemos presentado en las páginas anteriores, la interpretación de «ideología» de Marx y su análisis por parte de Žižek, la integración del pensamiento a la realidad planteada por Soros, la interrelación entre pasado, presente y proyecto social expuesta por Fontana y los elementos extraeconómicos y políticos esgrimidos por Chartier, analizaremos los hechos históricos alrededor de las relaciones laborales, la legislación laboral y la posición adoptada por los trabajadores frente a estas.

Podemos decir que nuestro enfoque es neomarxista, en el sentido de que nos interesa desarrollar la percepción que existía en el momento que se llevaba a cabo el proceso histórico en cuestión; por ello, examinaremos la narrativa sociocultural existente en el momento, así como la meta-narrativa subyacente.

Así, las realidades aparentes serán mostradas como construcciones sociales, sujetas al cambio en el tiempo y en el lugar; y enfatizaremos el papel del lenguaje (hablado y escrito) y la interpretación que se hace del mismo, las relaciones de poder y las motivaciones, explícitas o subyacentes. Haremos hincapié en la existencia no de una «verdadera» y «única» realidad, sino de una pluralidad de realidades, dependiendo de quiénes son las partes interesadas y en qué consisten sus intereses.

Por último, señalaremos la marcada diferencia que existe entre la confianza de los interlocutores acerca de sus posiciones contra la confianza que necesitan para servir sus supuestos propósitos.

Capítulo 2

LA DISCRIMINACIÓN: CONCEPTOS, TIPOLOGÍA Y PRÁCTICAS

El otro elemento teórico que enmarca nuestro análisis es el concepto de discriminación. ¿Qué se entiende por discriminación y cómo se ha utilizado este concepto a lo largo de la historia reciente?

Como ejemplos, usaremos los casos de discriminación ocurridos contra grupos no caucásicos (como los afroamericanos, irlandeses o hispanos) y no cristianos (como los judíos) en los Estados Unidos, país donde –en la década de 1960– hubo una lucha por el reconocimiento en el derecho de la existencia y la visibilización de los problemas generados por la discriminación. Luego, sobre la base de los aspectos generales recogidos de estos ejemplos, haremos la caracterización del caso de la discriminación laboral, materia de esta tesis.

El Diccionario de la Real Academia Española¹⁷ señala que *discriminación* es la acción y efecto de *discriminar*. Y *discriminar* tiene dos acepciones:

1. tr. Seleccionar excluyendo. // 2. tr. Dar trato de inferioridad a una persona o colectividad por motivos raciales, religiosos, políticos, etc.

Así, la discriminación puede ser definida como la distinción o diferenciación que se hace en favor o en contra de una persona o cosa en comparación con otra. Se discrimina socialmente cuando se hacen distinciones entre personas por motivos de clase o

¹⁷ DRAE, 22.^a edición (2001). También está disponible, incluso en su versión 23.^a, aún inédita, en la web de la Academia: www.rae.es

categoría sin considerar el mérito individual. Algunos ejemplos de categorías de discriminación social son el grupo étnico, la raza, el género, la edad, la nacionalidad, la religión, la discapacidad, la orientación sexual, la altura y el peso.

Al respecto, resulta necesario diferenciar entre discriminación, exclusión y marginalización de un colectivo. Jacques Le Goff (1999) menciona que el concepto de marginado no había surgido en la disciplina histórica, siendo utilizado más bien el término «excluido». La exclusión y la marginalización comparten un factor: son excluidas y marginadas las personas que actúan al margen de la sociedad y fuera de todos los parámetros de la misma; por su parte, la discriminación implica un mecanismo interno de la propia sociedad para dar un trato diferenciado a un grupo de personas.

En la segunda mitad del siglo XX se promulgaron muchas leyes para intentar eliminar prácticamente toda forma de discriminación imaginable en los ejercicios de empleo privados y gubernamentales. Pero, a pesar de la amplia variedad de leyes, la discriminación puede ocurrir en los avisos de empleo, en la selección, evaluación, contratación y despido del personal, en los términos y condiciones de empleo, así como también en la remuneración, los beneficios y en las decisiones sobre quién recibe capacitación, qué tipo de capacitación se brinda y en el trato personal que recibe un trabajador.

La discriminación también puede surgir al decidir a quién se tiene en cuenta y selecciona para traslados y ascensos y a quién se deja cesante durante una reducción de personal.

2.1. El concepto de discriminación

¿Qué es la discriminación? Más específicamente, ¿qué significa discriminar a alguna persona o grupo de personas? Es mejor abordar esta cuestión por etapas, comenzando con una respuesta que es una primera aproximación, para luego ir encontrando más luces sobre el tema.

En su revisión de los tratados internacionales que prohíben la discriminación, Wouter Vandenhoele concluye que «No hay una definición universalmente aceptada de la discriminación» (2005: 33). De hecho, en la principal referencia básica de todo trabajo referido a derechos humanos, en los documentos fundamentales que son base del sistema internacional de derechos humanos, no se define la discriminación en absoluto, simplemente se proporcionan listas no exhaustivas de las razones por las cuales la discriminación debe ser prohibida.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que «la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición» (Artículo 26°).

El Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos declara: «El goce de los derechos y libertades proclamados en el presente Convenio ha de ser asegurado sin distinción alguna por razón de sexo, raza, color, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna, nacimiento u otra condición» (Artículo 14°). Ninguna de estas frases proporciona la respuesta a la cuestión de qué es la discriminación en sí misma.

Cualquier descripción confiable de qué es la discriminación debe considerarla como un conjunto de acciones, prácticas o políticas que están en función del grupo social al que pertenecen –o existe la percepción de que pertenecen– las personas discriminadas. La discriminación es una categoría social y, por ello, requiere tal perspectiva.

Por otra parte, como dice el filósofo político danés Kasper Lippert-Rasmussen, los grupos interesados deben ser «socialmente relevantes»; es decir, deben ser grupos que son «importantes para la estructura de las interacciones sociales a través de una amplia gama de contextos sociales» (2006: 169). Así, los grupos basados en la raza, la religión

y el género califican como posibles motivos de discriminación en cualquier sociedad moderna, pero los grupos basados en los gustos musicales o culinarios de las personas no califican como tales.

La discriminación contra las personas, entonces, está necesariamente orientada hacia ellos en función de su pertenencia a un determinado grupo social. Pero –siguiendo a Lippert-Rasmussen– también es necesario que la conducta discriminatoria imponga algún tipo de desventaja o daño a las personas a quienes se dirige. Si la supuesta discriminación no genera efectos negativos, no atenta contra la igualdad, que es el derecho humano fundamental contra el cual atenta, en principio, la discriminación.

Los estudios más importantes sobre este tema se iniciaron a principios de la década de 1960, motivados por el movimiento por los derechos civiles de los ciudadanos afroamericanos de los Estados Unidos de Norteamérica.

Por ello, en las páginas siguientes nos centraremos, principalmente, en la experiencia estadounidense –aunque no exclusivamente en ella– y en un conjunto de estudios realizados alrededor de ella, para efectos de caracterizar y buscar una definición de qué es la discriminación, pues es uno de los países que más ha desarrollado normativa, políticas y prácticas antidiscriminatorias, justamente por su pasado histórico de exacerbada discriminación.¹⁸ Así, uno de los casos emblemáticos en el tratamiento jurídico de la discriminación es el conocido como *Brown versus la Junta de Educación*. El fallo de este caso, juzgado en Topeka, Kansas, en 1954, permitió a la Corte Suprema de los Estados Unidos de Norteamérica determinar unánimemente que la segregación en las escuelas públicas era inconstitucional (no obstante, varios de los estados del Sur siguieron oponiéndose a la integración durante varios años después del fallo). En la figura siguiente se detallan algunos aspectos de ese histórico caso.

¹⁸ El Perú, pese a contar con una sociedad extremadamente racista, trata a los comportamientos racistas de manera velada y no transparentada, no aceptando o negando su existencia. Al respecto, uno de los principales aportes recientes es el estudio del psicoanalista Jorge Bruce (2007).

Figura 1

Brown *versus* la Junta de Educación

Podemos usar como ejemplo la opinión de la Corte Suprema de los EE.UU. en el caso *Brown versus* la Junta de Educación, al considerar que la segregación racial *de jure* en las escuelas públicas es inconstitucional. El Tribunal señala: «La segregación con la sanción de la ley [...] tiene una tendencia a [retrasar] el desarrollo educativo y mental de los niños negros y para privarlos de algunos de los beneficios que recibirían en sistema escolar integrado racialmente» (p. 495). De este modo, el tribunal determina que la segregación racial en la educación llega a ser una discriminación ilegal en contra de los niños negros, ya que les impone desventajas educativas y psicológicas, que no existirían en una educación integrada racialmente.

Además, como el fallo del caso Brown deja claro, la desventaja impuesta por la discriminación se determina en relación con algún grupo de comparación social apropiada. Esta referencia esencial a un grupo de comparación explica por qué los derechos de no discriminación son derechos «para tratar a personas de ciertas maneras definidas por referencia a la forma en que otros se tratan» (Gardner 1998: 355).

Por lo general, el grupo de comparación relevante es parte de la misma sociedad como el grupo más desfavorecido, o al menos se rige por la misma estructura política general. En el caso Brown, el grupo de comparación relevante consistió de los ciudadanos blancos. En consecuencia, sería erróneo pensar que los ciudadanos negros de Kansas que presentaron la demanda no eran objeto de discriminación debido a que no fueron tratados peor que los negros en Sudáfrica bajo el *apartheid*. Los negros de Sudáfrica no eran el grupo de comparación adecuado.

El grupo de comparación adecuado está determinado por los principios normativos. Los estados de la Unión americana están obligados a proporcionar a sus ciudadanos negros una educación que no es peor que la que ofrecen a sus ciudadanos blancos, cualquier comparación con los ciudadanos o súbditos de otros países no viene al caso.

También hay que señalar que, ya sea que los estados de la Unión americana tengan o no la obligación de proporcionar una educación a algunos de sus ciudadanos, si tales estados proveen una educación a sus ciudadanos blancos, hay discriminación si los estados no proporcionan una educación del mismo nivel a sus ciudadanos negros. Y si los estados tienen la obligación de proporcionar educación a todos sus ciudadanos, y dan educación a los blancos, pero no a los negros, esto constituye un doble mal para los negros: por un lado, discriminación, que depende de cómo son tratados los negros en comparación con los blancos; y, por otro lado, el negar a los negros una educación, que no depende de cómo se trata a los blancos.

La discriminación es *intrínsecamente comparativa*, y el caso de Brown parece sugerir que lo que cuenta en la comparación no es cómo se trata (bien o mal, en una escala absoluta) a una persona (o grupo), sino cómo se trata a una persona en relación con alguna otra (o grupo).

Sin embargo, un elemento importante del razonamiento de la Corte en el caso Brown sugiere que la esencia de la discriminación no radica en el tratamiento de algunas personas más favorable que otros. De este modo, el famoso fallo del tribunal reza: «Las instalaciones educativas separadas son inherentemente desiguales» (p. 495).

En otras palabras, el daño de la discriminación se encuentra en el acto mismo de separar a los niños por ser blancos o negros, aparte de los efectos educativos o psicológicos de la separación. Con este criterio, el tratamiento a los negros de una forma diferente es discriminación, incluso si se les trata tan bien como los blancos.

Sin embargo, existe un problema crítico con la opinión de que la esencia de la discriminación es el tratamiento diferencial en lugar de tratamiento desventajoso. Si este punto de vista fuera correcto, entonces, en virtud de la segregación, no solo los negros, sino también los blancos serían víctimas de discriminación. La diferencia de trato es simétrica: si los negros son tratados de manera diferente al de los blancos, por

consiguiente, los blancos deben haber sido tratados de manera diferente a los negros. Pero no es plausible sostener que el sistema de la segregación racial del Sur de los Estados Unidos antes de la década de 1960 represente discriminación contra los blancos. El sistema de segregación, podría argüirse, frena el progreso económico para todos en el Sur (y, por tanto, también es malo para los blancos), pero ese punto es muy diferente de la afirmación inverosímil que todo el mundo fue víctima de discriminación.

En consecuencia, es mejor pensar en la discriminación en términos de trato desfavorable en lugar de tratamiento diferenciado. La discriminación impone una situación de desventaja a ciertas personas en relación con los demás, y los que reciben un trato más favorable no se ven (no son) víctimas de la discriminación.

Un acto puede ser discriminatorio y, al mismo tiempo, conferir un beneficio absoluto a las personas discriminadas, ya que el otorgamiento del beneficio puede ser combinado con dispensar un mayor beneficio a los miembros del grupo de comparación adecuado. En tal caso, la ventaja de recibir un beneficio absoluto es, al mismo tiempo, una desventaja relativa o privación.

Examinemos, por ejemplo, la política de admisiones de la Universidad de Harvard a principios del siglo XX, cuando la universidad tenía una cuota sobre el número de estudiantes judíos. Harvard era culpable de discriminar a todos los postulantes judíos a causa de su religión. Sin embargo, en la universidad todavía se ofrecía a los postulantes algo de un valor sustancial, es decir, la oportunidad de competir con éxito para la admisión. Lo que hizo que la oferta de la universidad en ese tiempo fuera discriminatoria era la existencia de una cuota (potencial y real), lo que ponía a los postulantes judíos en una situación de desventaja, debido a su religión, en relación con los cristianos.

Uno podría pensar que se minimiza el daño causado por la discriminación al decir que la desventaja que impone solo es una desventaja relativa. Sin embargo, el caso de Brown muestra cómo la imposición de incluso una «simple» desventaja relativa puede tener consecuencias muy malas e injustas para las personas, sobre todo cuando la

comparación relevante afecta a nuestros propios conciudadanos. Las desventajas en relación con los conciudadanos, cuando dichas desventajas son severas y afectan a servicios tan importantes como la educación, pueden hacer que las personas sean vulnerables a la dominación y la opresión a manos de sus conciudadanos (Cfr. Anderson 1999: 283-337). Esto es evidente en el caso de los ciudadanos andinos en las ciudades de la costa peruana.

La dominación y la opresión de los negros estadounidenses por sus conciudadanos fueron facilitadas por la relativa desventaja impuesta a los negros a la hora de la educación. Por ejemplo, los noruegos podrían haber tenido una educación aún mejor que los blancos del Sur, pero los noruegos representaban difícilmente una amenaza de dominación para los blancos o los negros del Sur, debido a que vivían bajo una estructura política totalmente independiente; tenían mínimas relaciones con los ciudadanos estadounidenses.

Las cosas son diferentes en el mundo globalizado de hoy: la situación de desventaja de un individuo en el acceso a la educación –relativa a las personas que viven en otros países– podría representar una amenaza de opresión. En consecuencia, uno debe tener en cuenta, seriamente, la posibilidad de que los niños de los países pobres están siendo discriminados cuando no reciben la misma calidad de educación como la que reciben los niños de las sociedades ricas.

La naturaleza relativa de la desventaja que la discriminación impone explica la estrecha relación entre la discriminación y la desigualdad. Una desventaja relativa implica necesariamente una desigualdad con respecto a las personas en la clase de comparación. En consecuencia, las normas contra la discriminación prohíben ciertos tipos de desigualdades entre las personas en las clases de comparación relevantes (Cfr. Shin 2009: 149-172).

Por ejemplo, en los EE.UU., la Ley de Derechos Civiles de 1866 señala que todos los ciudadanos:

[...] tendrán el mismo derecho, en cada estado y territorio de los Estados Unidos, para hacer y hacer cumplir los contratos, demandar, ser partes, y dar pruebas, a heredar, comprar, arrendar, vender, mantener y transferir la propiedad real y personal, y para el beneficio pleno y equitativo de todas las leyes y procedimientos para la seguridad de su persona y la propiedad, la que disfrutaban los ciudadanos blancos. (Civil Rights Act of 1866. La traducción es nuestra)

Y la Convención Internacional de Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer condena: «cualquier distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer [...] en una base de igualdad entre hombres y mujeres, de los derechos humanos y las libertades fundamentales» (Artículo 1°).

En resumen: en una primera aproximación razonable, podemos decir que la discriminación consiste en actos, prácticas o políticas que imponen una desventaja en relación a las personas en función de su pertenencia a un grupo social relevante. Pero nótese que esta aproximación no alude a la cuestión conceptual de considerar moralmente errónea a la discriminación. La imposición de una desventaja relativa puede, o no, estar equivocada. Más adelante veremos cómo la idea de la ilicitud moral puede ser introducida para formar un concepto moralizado de la discriminación.

2.2. El concepto moralizado

El concepto de discriminación es inherentemente normativo en la medida en que la idea de la desventaja es normativa. Pero a partir de ello no se puede concluir que la discriminación es, por definición, moralmente incorrecta. Al mismo tiempo, muchos –o, incluso, la mayoría– de los usos del término «discriminación» en las actuales discusiones políticas y jurídicas sí emplean el término en un sentido moral.

David Wasserman utiliza este sentido moral cuando señala que «demandar que alguien discrimina es [...] desafiar la justificación, llamar a la discriminación “injusta” es simplemente dar énfasis a un término cargado de moral» (1998: 805-814). De hecho, podemos distinguir un concepto moralizado de uno no moralizado de discriminación.

Figura 2

Carteles públicos discriminatorios contra diferentes grupos debido a su origen étnico-racial, su nacionalidad o sus creencias religiosas



Fuente. Internet, varias páginas sobre discriminación. Figura de elaboración propia.

El concepto moralizado escoge actos, prácticas o políticas en la medida en que impone injustamente una situación de desventaja con respecto a las personas en función de su pertenencia a un grupo social destacado. El concepto no-moralizado simplemente prescinde de la locución adverbial «injustamente».

En consecuencia, la frase: «la discriminación es un mal», puede ser –o parecer– una tautología (en tal caso, el término «discriminación» se está utilizando en su sentido moralizado) o un juicio moral sustantivo (en cuyo caso, el término «discriminación» se está utilizando en su sentido no-moralizado).

Debido a su papel en ese debate y el desacuerdo resultante; en adelante, en el resto de esta sección nos referiremos a la concepción moralizada de la discriminación, a menos que se indique expresamente lo contrario.

Hay un punto adicional que debe desarrollarse en relación con la incorrección de la discriminación en su sentido moralizador. No se trata simplemente de que tal discriminación sea injusta, como una cuestión conceptual. La incorrección de la discriminación está ligada al hecho de que el acto discriminatorio se basa en la pertenencia de la víctima en un grupo social relevante. Un acto que impone una situación de desventaja o privación relativa puede ser malo debido a una variedad de razones.

Podemos presentar una primera aproximación de la discriminación y decir que el concepto moralizador de la discriminación se aplica adecuadamente a los actos, prácticas o políticas que cumplan con que injustamente se imponga una desventaja relativa o privación a las personas sobre la base de su pertenencia a algún grupo social relevante.

2.3. Los tipos de discriminación (en su sentido moralizado)

Los pensadores jurídicos y los sistemas jurídicos han distinguido entre una desconcertante variedad de tipos de discriminación: directa e indirecta, el trato desigual y el impacto dispar, intencional e institucional, individual y estructural. No es fácil dar sentido a esta maraña de categorías y distinciones. El mejor lugar para comenzar es con la discriminación directa.

2.4. Discriminación directa

Consideremos el ejemplo siguiente, claro caso de discriminación directa. En el 2002, un grupo de hombres gitanos entraron en un bar en un pueblo rumano y se les negó el servicio. El empleado del bar explicó su conducta, señalando un cartel que decía: «No servimos a gitanos». El tribunal rumano, para decidir el caso, dictaminó que los hombres gitanos habían sido víctimas de discriminación directa ilegal (Cfr. Schiek, Waddington & Bell 2007: 185).

La política del bar, tal como estaba formulada en el cartel, de manera explícita y deliberada eligió a los gitanos para darles un trato desfavorable. Son dos las características (lo explícito y la intención) las que determinan la discriminación directa.

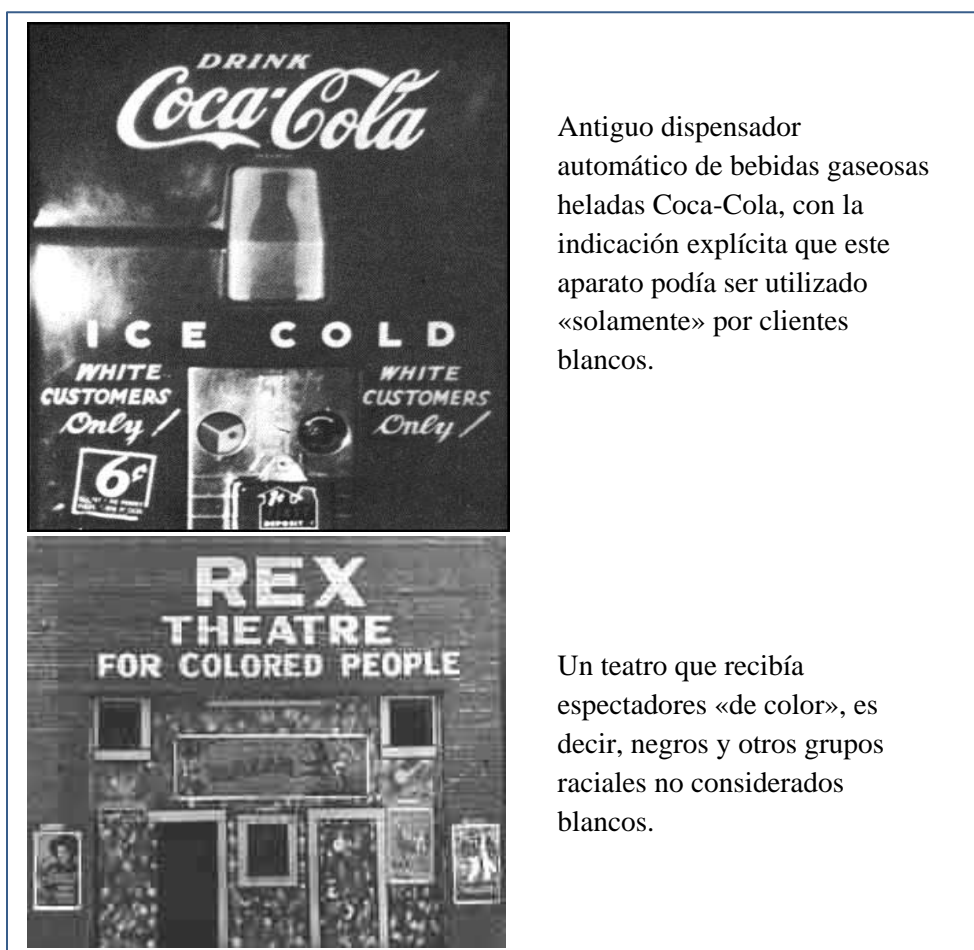
Más precisamente, los actos de discriminación directa son aquellos que el agente discriminador realiza con el objetivo de imponer una situación de desventaja a las personas por ser miembros de algún grupo social relevante. En el caso expuesto, el propietario del bar y el camarero pretendían excluir a los gitanos por ser gitanos, por lo tanto, la política del propietario y la conducta del camarero se referían explícitamente a la exclusión de los gitanos. Es claro que la política del bar estaba mal, era equivocada, pero la cuestión de lo que hace que la política y otras instancias sean discriminación injusta serán vistas más adelante.

En algunos casos, un discriminador adoptará una política que, a primera vista, no hace ninguna referencia explícita al grupo que él o ella tiene como objetivo poner en desventaja. En cambio, la política discriminadora planteada emplea una medida sustituta «neutra» que, cuando se aplica, cumple con objetivo oculto de discriminar.

Por ejemplo, durante la época en que las leyes de «Jim Crow»¹⁹ estuvieron vigentes, los estados del Sur utilizaron las pruebas de alfabetización con el propósito de excluir a los afroamericanos de los procesos electorales. Debido que a los afroamericanos se les negaron oportunidades educativas adecuadas y porque las pruebas se aplicaron de tal manera que tenía un marcado sesgo racial, casi todas las personas inhabilitadas por las pruebas de lectura eran afroamericanos y, en cualquier jurisdicción dada, la gran mayoría de afroamericanos adultos que llegaban a votar eran descalificados. El objetivo de las pruebas de alfabetización era precisamente la exclusión racial, a pesar de que la política de aplicación de las pruebas de lectura no hacía ninguna referencia explícita a la raza.

A pesar de la ausencia de una referencia explícita a la raza en las pruebas de alfabetización en sí, su uso era claramente un caso de discriminación directa. La razón es que las personas que formularon, votaron a favor y aplicaron las pruebas actuaron según principios que sí hacían referencia explícita a la raza. Su criterio era algo así como: «Con el fin de excluir a los afroamericanos del sufragio y hacerlo de una manera que parezca coherente con la Constitución de EE.UU., favoreceré una política que es racialmente neutral en su aspecto, pero en la práctica excluye a la mayoría de los afroamericanos y a los blancos los deja sin ser afectados». Como en el caso de los romaníes, hay agentes que tienen por objeto poner a las personas en desventaja por pertenecer a un determinado grupo social.

¹⁹ Las leyes de «Jim Crow» fueron unas leyes estatales y locales en los Estados Unidos promulgadas entre 1876 y 1965, que asignaban la **segregación** racial en todas las instalaciones públicas –por mandato *de iure*–, bajo el lema «separado pero igual» y se aplicaban a los estadounidenses negros y a otros grupos étnicos no blancos en EE.UU. El nombre de «Jim Crow» proviene del personaje central de la comedia musical «Jump Jim Crow» (estrenada en 1832), cuyo principal intérprete era un actor blanco con la cara pintada de negro (lo que se conoce como un *blackface*, figura hoy eliminada de los teatros de EE.UU.).

Figura 3**Ejemplos de ejecución de las normas de «Jim Crow»**

Fuente. Internet, varias páginas sobre discriminación. Figura de elaboración propia.

En consecuencia, la discriminación directa es discriminación intencional. Sin la intención de perjudicar a las personas basándose en su raza, sexo, religión, etc., no existe ninguna discriminación directa; con tal intención de desventaja, no existe discriminación directa (en el sentido moralizado), siempre y cuando la imposición de la desventaja sobre la base en cuestión está mal. En la doctrina jurídica norteamericana, el término más opaco, «trato desigual», se utiliza para referirse a este tipo de discriminación, aunque los tribunales a menudo solo hablan de discriminación intencional.

Se podría pensar que un gran problema con el concepto de discriminación directa es que no da cabida para la discriminación inconsciente. Es plausible pensar que en muchas sociedades el prejuicio inconsciente es un factor en un rango significativo de la conducta discriminatoria; y, en una comprensión más viable, el concepto de discriminación debe ser capaz de dar cabida a la posibilidad. De hecho, hay una creciente evidencia de que la discriminación inconsciente existe, pero es un error suponer que la discriminación directa tiene que ser discriminación consciente (Cfr. Dasgupta 2004: 143-169).

Como Amy Wax ha argumentado (2008: 983), el error se basa en la confusión de la distinción intencional-no intencional con la distinción muy diferente consciente-inconsciente. Las intenciones y los objetivos pueden ser inconscientes. Por lo tanto, un agente podría incurrir en discriminación directa sin ningún tipo de conciencia del hecho de que está tratando de perjudicar a las personas en razón de su pertenencia al grupo.

2.5. Discriminación indirecta

En contraste con el caso del bar y los romaníes y el caso del sufragio y la alfabetización, existen aquellos casos en los que los actos o políticas no están dirigidos –de manera explícita o subrepticamente, consciente o inconscientemente– a las personas por ser miembros de un determinado grupo social. Sin embargo, los actos o políticas tienen el efecto de colocar, de manera desproporcionada, en desventaja a los miembros de un grupo en particular. De acuerdo a muchos pensadores y los sistemas jurídicos, tales actos pueden, en algunas circunstancias, contar como una forma de discriminación, a saber: «discriminación indirecta» o, en el lenguaje de la doctrina estadounidense, discriminación de «impacto dispar».

Es importante anotar que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) ha sostenido que «cuando una política general o de la medida tiene efectos perjudiciales en forma desproporcionada a un grupo particular, no se descarta que esta puede ser considerada como discriminatoria, a pesar de que no está específicamente destinada o

dirigida a ese grupo» (párrafo 129)²⁰. La discriminación indirecta es diferente de la forma directa en que los agentes pertinentes no pretenden perjudicar a las personas por ser miembros de un grupo determinado.

También es importante señalar que el TEDH afirma que las políticas con efectos desproporcionados pueden ser discriminatorias, incluso si ese no es el objetivo de las políticas. Entonces, ¿qué criterio determina cuándo una política con efectos desproporcionadamente peores en un cierto grupo, de hecho se considera como una discriminación indirecta? No hay un acuerdo claro sobre la respuesta.

El TEDH ha establecido el siguiente criterio: una política con efectos desproporcionados cuenta como discriminación indirecta «si no persigue un fin legítimo o si no hay una relación razonable de proporcionalidad entre los medios y el fin» (párrafo 721)²¹. La legislación sueca contiene un criterio diferente: una política con efectos desproporcionados no es discriminatoria si y solo si «puede ser motivada por una finalidad legítima y los medios son adecuados y necesarios para lograr el objetivo» (Osin & Porat 2005: 864). El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha determinado que una política con efectos desproporcionados es discriminatoria «si no se basa en criterios objetivos y razonables» (Moucheboeuf 2006: 100). En virtud de la regulación británica sobre las relaciones raciales (British Race Relation Act), tal política es discriminatoria si el formulador de políticas «no se puede demostrar [la política] para ser justificable, independientemente de la raza [...] de la persona a la que se aplica» (Osin & Porat 2005: 900). Y, en su interpretación de la Ley de Derechos Civiles de los EE.UU., de 1964, la Corte Suprema de Justicia ha declarado que, para juzgar si las políticas de empleo de las empresas privadas son (indirectamente) discriminatorias, «si una práctica de empleo que opera para excluir a los negros no puede ser demostrado está relacionada con el desempeño laboral, la práctica está prohibida».²²

²⁰ Shanaghan contra el Reino Unido (2001).

²¹ Abdulaziz y otros contra el Reino Unido (1985).

²² Griggs contra DukePower (1971: 431).

A pesar de las diferencias, estos criterios tienen un pensamiento común detrás de ellos: un impacto desproporcionadamente perjudicial a los miembros de ciertos grupos sociales más destacados no deben ser descartados como moral o jurídicamente irrelevantes, o como un mero accidente, sino que tienen necesidad de justificación. En otras palabras, el impacto no debe ser entendido como totalmente intrascendente, como si fuera equivalente, por ejemplo, «a un impacto desproporcionado en las personas con uñas largas de los pies»²³ (adrede, esta fuente inventa un ejemplo absolutamente trivial). El impacto sobre el grupo con las uñas largas del pie no requeriría ninguna justificación, ya que simplemente sería un rasgo accidental y un acto sin importancia moral, por lo menos en todas las sociedades actuales.

Por el contrario, el pensamiento detrás de la idea de la discriminación indirecta es que si un acto tiene un impacto desproporcionadamente perjudicial en las personas pertenecientes a ciertos tipos de **destacados** grupos sociales, entonces el acto es moralmente incorrecto y debería ser prohibido legalmente si no puede cumplir con alguna norma adecuada de justificación.

Para ilustrar la idea de la discriminación indirecta, podemos recurrir al caso de la Corte Suprema de EE.UU.: Griggs contra DukePower (1971). Una empresa en Carolina del Norte utilizó una prueba escrita para determinar los ascensos. El uso de la prueba tuvo el resultado de que casi todos los empleados negros no clasificaron para las promociones. La empresa no fue acusada de discriminación (directa) intencional, es decir, no se alegó que la raza fuera una consideración que la empresa tuvo en cuenta en la decisión de utilizar la prueba escrita. Sin embargo, el tribunal consideró que la prueba no medía las habilidades esenciales para los trabajos en cuestión y que el estado de Carolina del Norte tenía una larga historia de discriminación deliberada contra los negros, entre otras cosas, al proporcionarles una educación sumamente inferior.

Este Estado había solo –muy recientemente– comenzado a rectificar esa situación. En la sentencia de los demandantes negros, el tribunal argumentó que la política de uso

²³ “Discrimination”. En *Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Consultado de <<http://plato.stanford.edu/entries/discrimination/>>

de la prueba fue de discriminación racial, a causa de impacto desproporcionado por razas de la prueba, junto con el hecho de que no era necesario el uso de la prueba para determinar quién era el más calificado para la promoción.

2.6. Discriminación organizativa, institucional y estructural

En muchos casos, los actos de discriminación se atribuyen a agentes colectivos, a instituciones, a personas jurídicas, en lugar de personas naturales que actúan a título personal. En consecuencia, las empresas, universidades, agencias gubernamentales, entidades religiosas y otros agentes colectivos pueden actuar de manera discriminatoria. Este tipo de discriminación puede ser llamado «organizacional», y atraviesa la distinción directa-indirecta.

La confusión surge, a veces, cuando se cree, erróneamente, que las organizaciones no pueden tener intenciones y que solo es posible la discriminación indirecta entre ellas. Como agentes colectivos, las organizaciones tienen intenciones, y esas intenciones están en función de quiénes son los agentes autorizados oficialmente por la institución y qué es lo que están tratando de hacer cuando actúan como sus poderes oficiales les permita.

Supongamos que la junta de administración de una universidad lleva al voto adoptar una política de admisión que (implícita o explícitamente) excluya a los judíos, y los administradores votan de esa manera precisamente porque creen que los judíos son inherentemente más deshonestos y codiciosos que otras personas. En tal caso, la universidad está excluyendo deliberadamente a los judíos y es culpable de discriminación directa. Los administradores individuales que actúan a título privado pueden participar en otras formas de conducta discriminatoria, por ejemplo, puede ser que se nieguen a unirse a los clubes que cuenten con miembros judíos. Por supuesto, esta negativa no cuenta como discriminación de la organización. Pero todo acto de discriminación imputable a miembros individuales del consejo, *en virtud del poder oficial que detentan*, contaría como discriminación de parte de la organización.

La discriminación estructural –a veces llamada «institucional» (Ture & Hamilton 1967: 4)– debe distinguirse de la organizacional: la forma estructural se refiere a las reglas que constituyen y regulan los principales sectores de la vida, tales como las relaciones familiares, la posesión e intercambio de propiedades, los poderes y responsabilidades políticas, y así sucesivamente (Pogge 2008).

Es cierto que cuando estas normas son discriminatorias, a menudo son –aunque no siempre– el producto deliberado de algún agente individual o colectivo, como un órgano legislativo o funcionario ejecutivo. En tales casos, los agentes son culpables de discriminación directa. Pero la idea de la discriminación estructural es un esfuerzo por capturar un mal distinto al de la discriminación directa. Por lo tanto, Fred Pincus escribe que «el elemento clave en la discriminación estructural no es la intención, pero sí lo es el efecto de mantener a los grupos minoritarios en una posición subordinada» (1994: 84). Lo que Pincus y otros tienen en mente puede explicarse de la siguiente manera:

Cuando las reglas de las instituciones más importantes de una sociedad producen, de manera consistente, resultados desproporcionadamente desfavorables para los miembros de ciertos grupos sociales destacados y la producción de estos resultados es injusta, entonces se trata de discriminación estructural contra los miembros de los grupos en cuestión, al margen de cualquier discriminación directa en la que los agentes individuales o colectivos de la sociedad podrían participar. Esto no quiere decir que, empíricamente hablando, la discriminación estructural se encuentra libre de discriminación directa. Es muy poco probable que la producción consistente de los efectos injustos y desproporcionada desventaja fuera una casualidad.

Más bien, el caso es que (casi) siempre, en algún momento de la historia de una sociedad en la que existe una discriminación estructural, importantes agentes colectivos, como los gubernamentales, crearon normas intencionalmente con el fin de perjudicar a los miembros de los grupos en cuestión. También es probable que algunos agentes colectivos e individuales continúen participando en la discriminación directa en una sociedad. Sin embargo, al invocar la idea de la discriminación estructural y la atribución

de la discriminación a las reglas de las principales instituciones de una sociedad, estamos apuntando a una forma de discriminación que es conceptualmente distinta de la discriminación directa ejercida por los agentes colectivos o individuales. Así entendida, la discriminación estructural es, como una cuestión conceptual, necesariamente indirecta, aunque, desde el punto de vista empírico, la discriminación directa es (casi) siempre parte de la historia de cómo la discriminación estructural llegó a existir y sigue existiendo.

También téngase en cuenta que la idea de la discriminación estructural no presupone que siempre que las reglas de las instituciones más importantes de la sociedad producen, de continuo, resultados desproporcionadamente desfavorables para un grupo importante —como las mujeres o las minorías raciales— existe discriminación estructural. Debido a que nuestra preocupación es acerca del concepto moralizador de la discriminación, se podría pensar que los resultados desproporcionados, por sí mismos, implican que se ha cometido una injusticia con los miembros del grupo importante en cuestión y que, por lo tanto, existe la discriminación estructural contra el grupo.

Sin embargo, en un concepto moralizado de discriminación estructural, la condición de injusticia es distinta de la condición del resultado desproporcionado. La pregunta acerca de que si un resultado desproporcionado es suficiente para concluir que existe una injusticia en contra de los miembros del grupo, es una cuestión moral de fondo. Algunos pensadores podrían asumir que la respuesta es afirmativa, y tal afirmación es coherente con el concepto moralizador de la discriminación estructural.

Sin embargo, tal cosa no es presupuesta por el concepto moralizador, que incorpora solo la tesis conceptual que un patrón de desventaja desproporcionada que recae sobre los miembros de ciertos grupos importantes no cuenta como discriminación estructural, a menos que se trate de un patrón que viole los principios de la justicia distributiva.

2.7. Examinando el concepto de discriminación indirecta

La distinción entre discriminación directa e indirecta juega un papel central en el pensamiento contemporáneo sobre la discriminación. Sin embargo, algunos pensadores sostienen que hablar de la discriminación indirecta es confuso y equivocado. Para estos pensadores, la discriminación directa es la única forma genuina de la discriminación. Examinar su cuestionamiento al concepto de discriminación indirecta es crucial en el desarrollo de una explicación filosófica de lo que es la discriminación. Surge, así, una pregunta: ¿es realmente discriminación la discriminación indirecta?

Iris Young sostiene que el concepto de discriminación debe limitarse a «las políticas intencionales y explícitamente formuladas de exclusión o preferencia» (1990: 199). Ella afirma que el concepto de discriminación, en términos de las consecuencias o el impacto de un acto, en lugar de en términos de su intención, «enreda los problemas» al confundir discriminación con opresión. Según Young, la discriminación es una cuestión de conducta intencional de los agentes particulares. La opresión es un asunto de rutina de los resultados generados por «el marco estructural e institucional» de la sociedad (1990: 200).

Matt Cavanagh tiene una posición similar a la de Young, señalando que «las personas que se ocupan principalmente de cómo las cosas como la raza y el sexo se muestran en las distribuciones generales de puestos de trabajo no pueden decir que su posición tenga nada que ver con la discriminación. No se trata de la discriminación a la que se oponen, sino a sus efectos y estos efectos también pueden ser provocados por otras causas» (2002: 199). Por ejemplo, la exclusión desproporcionada de ciertos grupos étnicos de las filas de violinistas profesionales podría ser el resultado de la discriminación contra esos grupos, pero también podría ser un efecto del hecho de que hay una menor proporción de personas de esos grupos que tienen oído absoluto²⁴ que la proporción encontrada en otros grupos étnicos.

²⁴ El oído absoluto se refiere a la habilidad que tienen algunas personas de identificar una nota por su nombre sin la ayuda de una nota referencial, o ser capaces de producir exactamente una nota solicitada (cantando) sin ninguna referencia. Esta capacidad está relacionada con la memoria auditiva (capacidad de recordar ciertos sonidos).

Los argumentos de Cavanagh y Young plantean una pregunta que no es fácil de responder, es decir, ¿por qué la discriminación directa e indirecta pueden ser consideradas como dos subcategorías de un mismo concepto? En otras palabras, ¿qué tienen en común las dos formas de discriminación que generan un mismo tipo de mal moral? La discriminación directa es, esencialmente, una cuestión de motivos y objetivos que guían la acción o la política de un agente en particular, mientras que la discriminación indirecta no se trata de tales razones y objetivos. Aun admitiendo que los actos o las políticas de cada tipo pueden estar equivocados, no está claro que los dos tipos son especies de una misma clase de mal moral, es decir, el mal de la discriminación. Y si los casos de discriminación directa son ejemplos paradigmáticos de la discriminación, entonces un serio interrogante que surge es si el concepto de discriminación se aplica correctamente a las políticas, normas y actos que se caracterizan por discriminación «indirecta».

Más aún, hay una ambigüedad fundamental en cómo la discriminación se entiende, que se presta a confundir la discriminación directa con los fenómenos señalados como «discriminación indirecta». La discriminación directa implica la imposición de desventajas «basada en» o «a causa de» o «por» la pertenencia a algún grupo social relevante. Sin embargo, estas frases puede referirse a: 1) las razones que guían los actos de los agentes o 2) los factores que no guían a los agentes, pero que ayudan a explicar por qué los resultados desfavorables de ciertos actos y políticas recaen de manera desproporcionada sobre ciertos grupos más destacados. Esto es desarrollado, en detalle, por Patrick Shin (2009: 149-172).

En el caso de los romaníes, la desventaja era «debido a» la etnicidad en el primer sentido: el origen étnico de los gitanos era una consideración que guió los actos del dueño de un bar y su camarero. En el caso Griggs, la desventaja era «por razones de raza», en el segundo sentido de que la raza no guiaba las acciones de la empresa, pero no fue accidental el que las desventajas de la prueba escrita redujeran de manera desproporcionada a los postulantes negros. Por el contrario, la raza –en conjunto con los hechos históricos sobre las políticas educativas de Carolina del Norte– explicaba por qué la desventaja redujo de manera desproporcionada a los trabajadores negros.

2.8. Los males de la discriminación indirecta

Las formas más flagrantes de discriminación indirecta son típicamente estructurales, debido a los efectos generalizados de las instituciones básicas de una sociedad sobre las perspectivas de vida de sus miembros (Cfr. Rawls 1971: 7). La discriminación indirecta es estructural cuando las reglas y normas de la sociedad producen siempre resultados desproporcionadamente desfavorables para los miembros de un grupo determinado, en relación con los otros grupos de la sociedad, los resultados son injustos a los miembros del grupo perjudicado, y la producción de los resultados es que se explica por el grupo de miembros de dichos individuos.

Cass Sunstein capta muy bien el mal de esta forma de discriminación indirecta en la explicación de su principio de lucha contra la discriminación, que él llama el «principio anticastas». Señala Sunstein que:

La idea motriz [el principio anticastas] es que sin una buena razón, las estructuras legales y sociales no deben convertir las diferencias que son muy visibles y relevantes desde el punto de vista moral en sistemáticas desventajas sociales. Una desventaja sistemática es aquella que opera a lo largo de las líneas normales y previsibles en las esferas múltiples e importantes de la vida. (1994: 2429)

2.9. Algunas conclusiones sobre el concepto de discriminación

El concepto de discriminación proporciona una forma explícita de pensar en un cierto tipo de mal que se puede encontrar en casi todas las sociedades y épocas. El mal consiste en una estructura basada en un grupo que trabaja haciendo prevalecer privaciones relativas construidas alrededor de la superestructura política y jurídica. Las privaciones son malas, no solo porque tratan a las personas como si tuvieran un estatus moral menor, sino también porque las privaciones tienden a hacer que los miembros del grupo en cuestión sean vulnerables a la dominación y la opresión a manos de aquellos que ocupan

posiciones de ventaja relativa. Es cierto que ha habido confusión al respecto de la noción de discriminación y que, seguramente, habrá largos debates futuros sobre la mejor manera de entenderla y aplicarla.

Sin embargo, el concepto de discriminación ha demostrado ser útil, en los planos nacional e internacional, para representar en el pensamiento y la lucha en la acción una especie de mal que está profundamente arraigado en las relaciones sociales humanas.

Para efectos de esta tesis, particularmente en los casos de las relaciones sociolaborales en el sector de la actividad de las exportaciones no tradicionales de productos textiles y de confecciones, así como en el de la agroindustria de exportación, se ha marginado del acceso a derechos laborales fundamentales, principalmente aquellos relacionados directamente con las modalidades contractuales individuales y colectivas, en este último caso, en relación al derecho de acceso a la sindicación y negociación colectiva, distorsionando el valor de los salarios de esta rama de actividad en el mercado laboral nacional. De acuerdo a lo que hemos examinado en este capítulo, se trata de una discriminación indirecta; alguno podría decir, incluso, discriminación bien intencionada —«se estaba impulsando las exportaciones y así se genera además más empleo»—, pero se trata de discriminación al fin, y por ello es moralmente cuestionable.

Una práctica común en nuestro país es brindar apoyo, facilidades, a un grupo social o económico al identificarse cierta necesidad o requerimiento «justo». Siempre que nuestros gobernantes ven que es necesario apoyar a algún sector de la población o del empresariado, los gobiernos promulgan leyes que dan el apoyo necesario, pero lo hace menoscabando los derechos de otros, en lugar de salir dicho apoyo del presupuesto estatal, como debiera ser.

Veamos el caso, aunque en un ámbito totalmente distinto, de la tarifa de medio pasaje en el transporte público: todo estudiante tiene derecho a tal tarifa, y es una medida deseable —por sus efectos positivos para el conjunto de la sociedad— el dar facilidades a los estudiantes para que se movilicen a un menor precio por el servicio de

transporte. Por tanto, no hay discusión acerca de la necesidad, las bondades y la justicia de crear tarifas de transporte diferenciadas que favorezcan a los estudiantes.

Evidentemente, el implementar esta medida tiene un costo, cuyos beneficios, asumimos, son mayores y, por ello, parece ser defendible *a priori*. Sin embargo, el costo de la medida no es asumido por el Estado de manera total y ni siquiera parcialmente. Este costo se recarga sobre los hombros de los empresarios de transporte. Las empresas de transporte, al margen de su tamaño, son quienes deben diferenciar su tarifa a favor de los estudiantes. ¿Por qué habría de ser así? En todo caso, deberían recibir un subsidio en función del boletaje que realicen en medio pasaje, o los estudiantes recibir un bono para pasajes, o los padres recibir un descuento sobre los impuestos a pagar, o cualquier otra medida similar, pero cuyo costo recaiga sobre las arcas del erario nacional, no sobre los bolsillos de un tercero.

Volviendo al caso de las normas laborales para algunos sectores de exportadores no tradicionales, el Estado ha asumido la necesidad, el compromiso, sobre la base de lo deseable que sería impulsar las exportaciones no tradicionales. No hay duda acerca de que se trata de una medida deseable para el crecimiento económico. Sin embargo, ¿por qué han de pagar por esa necesidad los trabajadores de estos sectores con menores derechos laborales? Llevando la figura al extremo, si se quiere impulsar aún más el sector exportador no tradicional, ¿por qué no se elimina todo pago a los trabajadores de estos sectores y se vuelve a un esquema de esclavismo, eliminando todo derecho humano laboral conquistado hasta la fecha?

Obviamente, se trata de llevar la figura a un extremo imposible desde cualquier punto de vista legal moderno y del jus-laboralismo, pero ¿dónde se fija la línea de hasta qué punto es posible reducir los derechos de estos trabajadores? ¿Por qué quince días de vacaciones y no cinco? ¿Por qué no cero días de vacaciones? ¿Por qué no se pone como requisito que para la formación de un sindicato en este sector no se requiera veinte, sino mil trabajadores? Y, luego, podríamos decir que es necesario y deseable impulsar la construcción, pues hacen falta viviendas en el país. ¿Por qué, entonces, no recortamos

los derechos de los trabajadores de construcción civil? Estos ejemplos muestran no solo la arbitrariedad de las medidas laborales discriminatorias, sino también lo absurdo del razonamiento de base.

Por tanto, se trata de una medida claramente injusta, que crea un grupo de trabajadores con menos derechos sin justificación para hacer la diferenciación ni caer en criterios irracionalmente discriminatorios.

2.10. La discriminación en el Perú

En el Perú, la discriminación es un problema existente e identificado claramente, pero del cual se hablaba y trataba muy poco hasta muy reciente data. El surgimiento de una mayoría poblacional proveniente de provincias alejadas, en la mayoría de ciudades importantes del país, ha hecho poner sobre el tapete este tema. Sorprende, sin embargo, la negación casi generalizada de su existencia. Como plantea Wilfredo Ardito:

Una de las características más particulares de la discriminación en el Perú es que, a pesar de estar ampliamente extendida y marcar muchas de las relaciones entre los ciudadanos, ha sido negada por autoridades, intelectuales y aún por las víctimas de discriminación, lo cual ha permitido que se mantenga. De hecho, tratándose inclusive del racismo, muchos peruanos suelen pensar que Estados Unidos o Europa son sociedades racistas, sin tomar en cuenta lo grave que es este problema en el Perú.

De hecho, a muchos observadores extranjeros llama la atención que los peruanos convivan con prácticas discriminatorias en los medios de comunicación, el ingreso a establecimientos públicos o el accionar policial, sin sentirse especialmente cuestionados. (2009: 5)

En nuestro país, muchas personas creen que no discriminan y que solamente se limitan a dar un trato diferente a quienes efectivamente son diferentes. En pleno siglo XXI, a pesar de los cambios ocurridos en el siglo pasado, persiste una forma de ver a la

sociedad de manera estamental, donde la discriminación, las desigualdades en las condiciones de vida de la población o la extrema pobreza –especialmente, entre los habitantes de las zonas rurales– no son percibidas como una situación negativa, sino «natural».

Es decir, que la pobreza de estos peruanos no se debe a la carencia de oportunidades o a problemas de injusticia estructural, sino a las dificultades congénitas para desarrollar sus potencialidades. Algunas personas incluso llegan a sostener que los campesinos no sufren debido a la pobreza, porque es su estado natural y están acostumbrados. Esta percepción de la discriminación como una situación natural ha sido rota por muchos de los discriminados en un impresionante proceso en busca del progreso y el ascenso social que ha cambiado profundamente al Perú. Sin embargo, aún persisten marcados prejuicios (Cfr. Ardito 2009: 5).

Según los resultados disponibles más recientes del informe Latinobarómetro, del 2011, el Perú es uno de los países con mayor discriminación en la región. A la pregunta: cuántos nacionales son discriminados, en el Perú, las respuestas (47%) se ubican ligeramente por encima del promedio de la región (45%). Si se pregunta por la raza como fuente de discriminación, en el Perú se considera que 39% de nacionales son discriminados por esa razón, cuando el promedio de la región es 36%.

En el libro *La discriminación en el Perú. Balance y desafíos*, editado por Cynthia Sanborn (2012), los trabajos incluidos muestran cómo interactúan en la discriminación factores como la etnicidad, el entorno socioeconómico general y el marco institucional. Así, por ejemplo, tanto en el artículo de Beltrán y Seinfeld, como en el de Castro y Yamada, se constata la existencia de brechas étnicas en cuanto a los resultados que deja el acceso a la educación inicial y a la culminación de estudios secundarios y matrícula en educación superior; pero esas brechas no tendrían necesariamente que ver con prácticas excluyentes y discriminatorias, sino con la escasa calidad de la oferta educativa.

Ante esta situación de discriminación, el Estado peruano no ha diseñado ni implementado una política consistente y eficaz que permita atacar esta problemática. Las políticas públicas que deberían estar destinadas a disminuir o eliminar las desigualdades e inequidades han resultado totalmente insuficientes y, en algunos casos, más bien han contribuido a preservarlas. Hay un serio déficit en la actuación del Estado en este problema.

El Plan Nacional de Derechos Humanos 2006-2010, que fue aprobado por el Decreto Supremo N.º 017-2005-JUS, el 11 de diciembre del 2005 durante el gobierno del presidente Alejandro Toledo, es un documento elaborado en cumplimiento de la obligación asumida por el Estado peruano en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos realizada en Viena, en 1993. Este Plan constituye, al menos, un documento base de la política del Estado en los ámbitos vinculados con los derechos humanos y, en particular, en lo relativo a la lucha contra la discriminación.

La Defensoría del Pueblo ha asumido dicho documento como guía general para su intervención en materia de discriminación; con ese fin, en el 2007 preparó un diagnóstico de la situación de discriminación en el país, con el fin de intervenir. Aún no existe un balance de dicha intervención luego de más de cinco años, pero fue un importante primer paso al respecto.

Segunda Parte:

¿Una política de Estado protrabajadores?

Capítulo 3

ANTECEDENTES

El periodo histórico de análisis de esta tesis está comprendido entre los años 1978 y 2010, lapso de tiempo²⁵ que será estudiado detalladamente en los siguientes capítulos. Previamente, haremos una introducción al periodo señalado mediante un examen de la etapa inmediatamente anterior, con el fin de poner en contexto nuestro análisis y poder comprender las particularidades del proceso histórico peruano desde fines de la década de 1960 y la primera mitad de la década de 1970, periodo caracterizado por los cambios introducidos por el gobierno militar de 1968-1975, un régimen militar-institucional que, como veremos, demostró ser particularmente distinto a otros gobiernos militares.

La característica de ser «singular» de este régimen es una opinión compartida tanto por quienes tienen una interpretación favorable de sus medidas, como por quienes son sus mayores críticos.

Varias décadas después, no se ha convertido en un tema estrictamente histórico, sino que es debatido permanentemente como un hecho de relevancia actual, sobre todo en medio del debate electoral correspondiente a las últimas Elecciones Generales de 2011, siendo invocado persistentemente ante la posibilidad de repetir el «fracaso» o los «errores» históricos de dicho gobierno. Como veremos, es particularmente llamativo el hecho que, cuatro décadas después, prácticamente todo el espectro político nacional coincide en criticar los cambios y reformas introducidos por el régimen militar institucional del

²⁵ Contrariamente a lo que se suele afirmar, no es una redundancia hablar de «lapso de tiempo», pues existen otros tipos de lapsos, como los mentales. Puede verse, al respecto, Hildebrandt, M. (2003).

gobierno de Velasco Alvarado. Se ha vuelto *mainstream*²⁶ en la llamada «clase política», aunque no tanto en la opinión pública. Existen algunos empresarios –pocos, para ser justos– que han reconocido algunos logros y hacen un balance positivo de dicho régimen. Esto es más usual entre los analistas históricos y políticos, nacionales y extranjeros.

Concluida la etapa caracterizada por la coyuntura electoral presidencial del 2011, se observa aún la importancia que este régimen tuvo y que todavía mantiene: los debates acerca de las alternativas políticas existentes hacen continua referencia a los resultados –catastróficos para algunos, atenuantes de una mayor crisis social para otros– de los cambios políticos, económicos y sociales introducidos o generados a partir del gobierno de la primera mitad de la década de 1970.

Cuarenta años después, el fantasma de Velasco Alvarado aún puebla las pesadillas de algunos sectores sociales peruanos, y condiciona las alianzas políticas y la posición de los medios de comunicación frente a los candidatos y sus programas de gobierno.²⁷

3.1. Acción Popular en el gobierno

El periodo de 1963 a 1968 fue de duro ataque a las organizaciones populares. A principios de 1963, la Junta Militar apresó a cerca de 1500 dirigentes políticos, sindicales, campesinos y estudiantiles de izquierda, en un intento explícito de desarticular por completo al movimiento popular «causante» de las guerrillas que se habían iniciado en el sur del país.

²⁶ El término *mainstream* (palabra inglesa que significa, literalmente, «corriente principal») se utiliza para designar los pensamientos, gustos o preferencias aceptados mayoritariamente en una sociedad. Toma relevancia en los estudios mediáticos actuales al reflejar los efectos de los medios de comunicación de masas del siglo XX sobre la sociedad actual.

²⁷ Solo entre enero y abril del 2011, la columna del Director del diario *Correo* menciona más de treinta veces al gobierno de Velasco Alvarado. En tres diarios de gran circulación (*El Comercio*, *Perú21* y *La República*), las menciones a este presidente han sido de 10.5 en promedio de cada uno para el mismo periodo. Ningún otro presidente fallecido, del siglo XIX o XX, es mencionado con tal frecuencia en un medio de comunicación masivo. Y en ese último mes –abril de 2011–, en medio de un enfrentamiento entre accionistas del mayor grupo empresarial peruano de prensa escrita y televisiva, se toman medidas que podrían afectar la libertad de expresión de algunos periodistas, debido al temor que existe de que se repita la experiencia de expropiación que pasaron durante el gobierno militar de 1968-1975.

Este mismo año aconteció la represión y encarcelamiento de los dirigentes del movimiento campesino de La Convención, en el Cusco, el cual era liderado por Hugo Blanco. Este movimiento popular tuvo una gran importancia e impacto en el país, desde un punto de vista social, político y económico. Logró generar cambios políticos, por ejemplo, entre el oficialismo de la época:

En el período que va de 1958 a 1964, el movimiento campesino llenó el plano social de la escena política e impactó decisivamente en la escena oficial obligándola a depurarse en un sentido puramente burgués. No tuvo, sin embargo, ni la dirección ni el apoyo masivo de otras clases sociales. El campesinado se quedó prácticamente solo, como se había quedado prácticamente sola la clase obrera en la coyuntura de 1930. (López 1980: 261)

Situación parecida ocurrió con los que dirigieron la ola de invasiones de tierras observada a inicios del gobierno de Fernando Belaúnde –según algunos, fomentada por organizaciones y personas relacionadas a su movimiento político–, un político de centroderecha, quien basándose en la evidente necesidad de reformas habría de fortalecer su partido lo suficiente para llegar al poder con bases en la sierra y selva del Perú. Esto es explicado por Ricardo Portocarrero:

Al inicio del gobierno de Belaúnde, el debate acerca de la reforma agraria estaba en su momento más álgido, debido a la fuerza de la movilización campesina. El mismo 28 de julio de 1963, miles de comuneros invadieron un grupo de haciendas de Junín, bajo el amparo de las promesas populistas del nuevo gobierno, tras lo cual el Ejecutivo presentó un proyecto de ley de Reforma Agraria, a principios de 1964. Durante el debate parlamentario, la Coalición y el diario La Prensa acusaron sostenidamente al gobierno de promover las invasiones de tierras por medio de Cooperación Popular y exigieron la inmediata represión de la movilización campesina [...]. (Portocarrero 2000: 1049)

En las zonas urbanas, algunas organizaciones empresariales con el apoyo de la Junta Militar aprovecharon las circunstancias electorales de 1963 para enfrentar, también, a las organizaciones de trabajadores presentes en este ámbito. Particularmente, fueron objeto

de intentos de debilitamiento la Federación Bancaria del Perú y la Federación Metalúrgica. Algunos de los principales dirigentes de esta última organización fueron perseguidos por la Policía y apresados en 1964, como consecuencia de una toma masiva de fábricas; a la vez, el Gobierno despidió a 600 empleados bancarios, en un intento de detener la huelga que el gremio de empleados de este sector financiero venía sosteniendo durante meses. Gracias a estas medidas, se fortaleció el sindicalismo aprista, que formó una federación metalúrgica paralela y retomó el control de la Federación Bancaria. (Cfr. Sulmont 1978: 294)

La economía empezó a deteriorarse desde 1965, lo cual llevó a medidas de devaluación y restricción de gastos públicos en 1967. La inflación acumulada sobrepasó el 50%, lo cual provocó que muchas fábricas tuviesen que cerrar o reducir sus operaciones. Esto tuvo como consecuencia que los conflictos laborales remontaran y los sindicatos empezaron a iniciar una serie de huelgas exigiendo aumentos en el nivel general de salarios; ante tal reclamo, el Gobierno aceptó un incremento de 10%, pero la propuesta fue rechazada y se anunció un paro general.

El temor a un golpe militar provocado por los disturbios que se escapaban de las manos al Gobierno, hizo que este buscara un pacto con el APRA; este partido acordó que la CTP, la central sindical aprista, aceptara el aumento decretado por el Gobierno, con lo que se debilitó la posición radical en su contra y se exorcizó al fantasma de la huelga generalizada.

3.2. El fin del gobierno de Acción Popular, 1963-1968. Acusaciones de corrupción al interior de este gobierno

Para 1968, el partido de gobierno, Acción Popular –fundado por Belaúnde, en 1956, sobre la base del llamado Frente Nacional de Juventudes Democráticas, creado un año anterior por un conjunto de profesionales jóvenes y universitarios–, se encontraba seriamente debilitado por los hechos acontecidos a lo largo de su periodo gubernamental y luego de haberse fraccionado el año previo, al haberse separado los miembros más

radicales del mismo para formar Acción Popular Socialista (APS), liderado por Edgardo Seoane y Mario Villarán Rivera.

Estas circunstancias agregaban más problemas a Acción Popular, partido de centroderecha que había ganado por muy escaso margen al APRA en las Elecciones Presidenciales de 1963, pero que en el Congreso se encontraba en minoría con su aliado el Partido Demócrata Cristiano, frente al bloque formado por el APRA y la Unión Nacional Odríista.

A lo largo de su gobierno, Belaúnde había visto frustrarse la mayor parte de sus acciones al ser bloqueadas por la oposición en el Congreso: desaprobación a una serie de proyectos de ley, censuras a ministros o gabinetes completos, reducciones presupuestarias en sectores estratégicos, etc.

Para inicios de 1968 eran temas recurrentes, tanto en la prensa especializada como en las conversaciones políticas, la debilidad del Ejecutivo y las cada vez más claras intenciones golpistas del Ejército.²⁸

Había dos motivos que encajaban entre las motivaciones frecuentes para la intervención militar: la manifiesta corrupción del gobierno de Belaúnde y la alta posibilidad de que el APRA gane las elecciones de 1969. Veamos ambos temas con mayor detalle.

El primer motivo era el problema de irresolución en algunos temas considerados de gran importancia por parte de la opinión pública, la cual era atribuida a una extendida corrupción en el Gobierno. Una serie de escándalos que venían siendo investigados por el Congreso –entre ellos, el mal manejo de algunos puertos por parte de la Marina de Guerra–, pero sobre todo la negociación, poco transparente, con una petrolera estadounidense.

²⁸ Puede verse, por ejemplo, los análisis de coyuntura política de los semanarios *Caretas* y *La Olla*, correspondientes a los meses de febrero, marzo y abril de 1968.

La *Standard Oil Company*, de Nueva Jersey, poseía prácticamente el monopolio de la explotación petrolera en el Perú, a través de su filial local: la *International Petroleum Company* (IPC). Desde décadas atrás venía arrastrándose un problema relacionado a los derechos que la empresa debía pagar al Estado peruano por la explotación de petróleo en la provincia de Talara (Piura), particularmente en la zona de La Brea y Pariñas, la cual producía dos tercios del crudo del país.

En 1963, al llegar al poder, Belaúnde ofreció resolver el problema en noventa días. Un laudo arbitral aplicado hacía mucho había dado la razón a la empresa petrolera²⁹; por ello, el Ejecutivo remitió al Congreso un proyecto que declaraba nulo el laudo y solicitaba que los campos de La Brea y Pariñas –ubicados en la costa norte del país– pasen al poder del Estado. Mediante la Ley N.º 14596, el Congreso declaró nulo el laudo, pero no se pronunció sobre la posesión de los campos petroleros.

En junio de 1968 se iniciaron las negociaciones con la empresa, y en agosto se llegó a un acuerdo que se concretó en la llamada Acta de Talara, el cual restituía la explotación del petróleo al Estado peruano, a través de la Empresa Petrolera Fiscal (EPF). Sin embargo, la refinería de Talara permanecía en manos de la IPC, por lo que se negoció en un nuevo contrato el monto que la EPF debería pagar por el servicio de refinado.

Este contrato fue firmado, pero en circunstancias no del todo esclarecidas: se «perdió» la última página del contrato –la famosa página once–, iniciándose el primer escándalo mediático en la historia nacional, el cual incluyó, además de los medios escritos y radiales, por primera vez, a la televisión, con el impacto que generaría sobre una parte importante de la población.

La falta de una definición clara frente a este tema, durante el gobierno de Belaúnde, había creado entre la opinión pública un ambiente de desconfianza y rechazo

²⁹ El Laudo Arbitral de La Brea y Pariñas se firmó el 24 de abril de 1922, en París, dando a la empresa petrolera poseedora del terreno la propiedad sobre el subsuelo y la exoneración de todo impuesto por derechos de superficie, canon de producción, regalías y otras contribuciones.

al gobierno. El escándalo de la «página once» terminaría de dar la apariencia de corrupción total que puso a la opinión pública en contra de Belaúnde³⁰, creando así un motivo – quizás la gota de agua que rebasó el vaso– para la intervención golpista del Ejército.

3.3. La inminente victoria del Partido Aprista Peruano en 1969

El segundo motivo para una intervención militar, similar a las ya experimentadas a lo largo del siglo XX, era la posibilidad cada vez mayor de que el Partido Aprista Peruano (PAP o APRA, siglas de Alianza Popular Revolucionaria Americana) gane las elecciones que debían de convocarse para 1969. Las Fuerzas Armadas peruanas se caracterizaban por un acendrado antiaprismo, por razones que veremos más adelante, y no estaban dispuestas a permitir tal victoria.

En el proceso electoral de 1963, la alianza AP-DC había ganado a la coalición APRA-UNO por escasos catorce mil votos (Cfr. Barreto 2005). Durante el conteo de los votos se voceaba la intervención militar en caso de que el candidato aprista, Víctor Raúl Haya de la Torre, ganara las elecciones; al vencer Belaúnde, esta amenaza solo fue postergada unos años.

La desaprobación popular al gobierno de AP-DC era creciente, y por distintas razones: la ruptura en las filas del propio partido de gobierno y el escándalo de la página once, además de un problema más estructural relacionado a la tenencia de la tierra entre la población rural, y que había generado una serie de levantamientos campesinos en diversas partes del país, asunto que no fue resuelto por la reforma agraria implementada por este gobierno. Este escenario le resultó propicio al APRA, que le dio más fuerza y popularidad. Así, los congresistas apristas reclamaron una reforma de mayor alcance,

³⁰ El entonces ministro de Fomento y Obras Públicas, Pablo Carriquiry, fue acusado de complotar secretamente con la IPC, ante la denuncia del renunciante presidente de la Empresa Petrolera Fiscal, Pablo Loret de Mola. Este acudió a un canal de televisión a explicar su renuncia. Al día siguiente, el ministro de Hacienda, Manuel Ulloa, acusó a Loret de Mola de haber renunciado por no recibir la comisión que le iba a corresponder si se cerraba el trato con la IPC; Loret de Mola desmintió el hecho y denunció la pérdida de la última página del contrato, donde, según afirma, estaban establecidos los cálculos del pago a realizarse.

sobre todo que tuviera impacto en la zona donde se encontraban sus principales bases, el llamado «sólido norte», los departamentos de La Libertad, Cajamarca y Lambayeque, donde los trabajadores de las haciendas azucareras formaban la principal base social de apoyo al APRA (Cfr. Klarén 1976).

Las Fuerzas Armadas peruanas eran tradicionalmente antiapristas y era altamente improbable que dejaran llegar a Víctor Raúl Haya de la Torre a Palacio de Gobierno. Esta actitud de rechazo al APRA se originó en los acontecimientos de Trujillo, en 1932.

Como muchos hechos históricos, existen al menos dos versiones de esta insurrección liderada por dirigentes apristas. La «Revolución de Trujillo», como es recordada por parte de los partidarios apristas, la «Masacre de Trujillo», como es vista desde la perspectiva de las Fuerzas Armadas, fue uno de principales escollos que tuvo el APRA para acceder al poder: Trujillo fue tomada por un grupo de militantes apristas, en un intento de iniciar una revolución que tuviera alcance nacional, durante el cual se ejecutó a un grupo de militares que trataron de evitar la toma.³¹

El gobierno de entonces movilizó al Ejército, la Marina y la Fuerza Aérea para retomar la ciudad, lo que se logró luego de tres días de intensa lucha, y convirtió a Trujillo en una de las primeras ciudades en la historia mundial en que su población fue atacada por bombardeo militar.³²

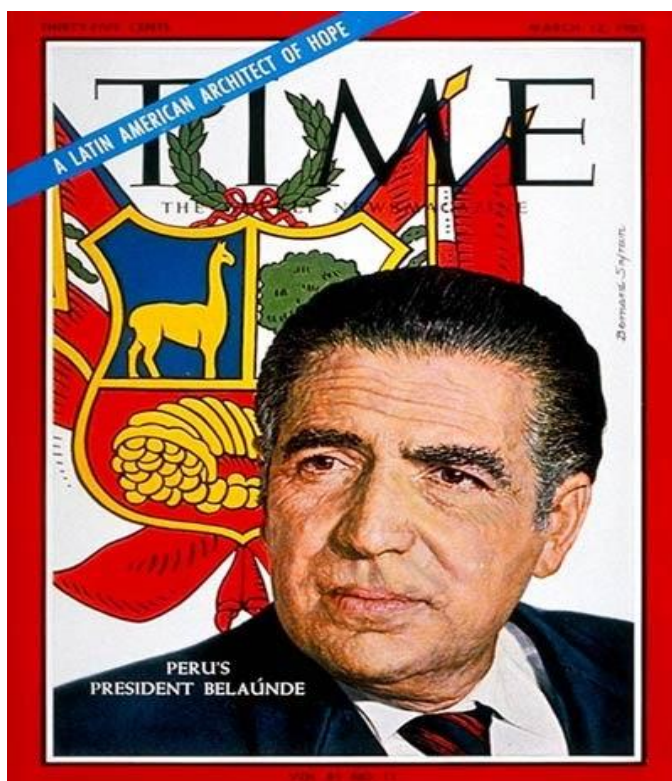
El recuerdo de estos hechos, que se produjeron apenas tres décadas atrás, hacía prácticamente imposible que las Fuerzas Armadas peruanas pudieran aceptar la asunción al poder de un presidente aprista.

³¹ El ambiente político se encontraba particularmente movido debido a los acontecimientos previos de mayo de ese año: el 7 de mayo se produjo una insurrección de un grupo de marineros de los cruceros *Grau* y *Bolognesi*, la cual fue sofocada mediante el bombardeo de una escuadrilla de buques, por órdenes expresas del Presidente de la República. El Congreso facultó al Gobierno a decretar la pena de muerte de los cabecillas insurrectos, siendo condenados a muerte y fusilados ocho marineros el 11 de mayo de 1932.

³² «Trujillo became one of the first cities in the world in which civilians were bombed by military planes. The final death toll, product of both the fighting for control of the city and of executions of prisoners by both of the fighting sides, was never officially calculated» (García-Bryce 2010: 278).

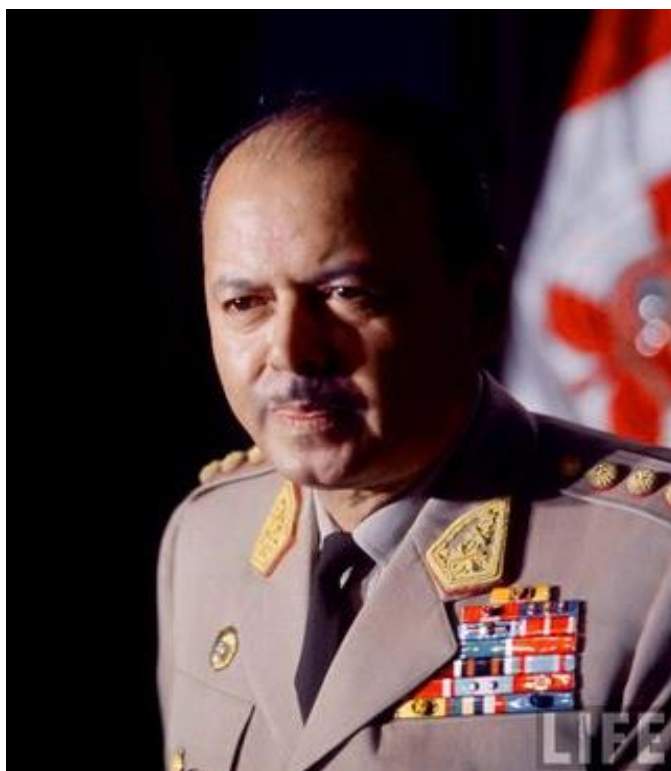
Figura 4

Fernando Belaúnde Terry y Juan Velasco Alvarado



«Un arquitecto latino americano de la esperanza», reza la portada de la revista *TIME* dedicada al entonces recientemente elegido presidente Fernando Belaúnde Terry.

**General de División
Juan Velasco Alvarado,
presidente de facto del
Perú, durante el
autoproclamado
«Gobierno
Revolucionario de las
Fuerzas Armadas».
Fotografía del archivo
de la revista *LIFE*.**



Si bien las dos razones antes expuestas explicaban con facilidad el ambiente golpista de 1968, el tiempo habría de demostrar que se trataba de un gobierno golpista distinto a los anteriores y que había otras motivaciones subyacentes; no se trataba de un golpe de Estado con el fin de salvaguardar los intereses de las clases dominantes en la estructura política de la sociedad peruana, en tanto dos factores del pasado reciente habían cambiado la forma de pensar de los militares peruanos.

3.4. El «Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas» de 1968-1975

3.4.1. *Un golpe militar distinto*

En la madrugada del 3 de octubre de 1968 se produjo un golpe de Estado militar que sacó del poder al arquitecto Fernando Belaúnde Terry, quien fuera elegido como presidente constitucional del Perú para el periodo 1963-1969.

Este golpe de Estado no fue un hecho insólito en la historia nacional, por lo que no causó ninguna sorpresa en la población. Aunque el siglo XX terminó siendo más democrático que dictatorial, en términos de tiempo transcurrido bajo un sistema de gobierno u otro (ver Anexo 1), los golpes de Estado constituían una suerte de praxis de la política peruana.

Así, el *coup d'état* ocurrido en octubre de 1968 llegó a ser, nada menos, el octavo golpe de Estado en lo que iba del siglo XX. En el Perú, en promedio, había ocurrido una intervención militar cada 7.7 años; es decir, casi un golpe militar por cada periodo democrático, con el agravante de que los periodos golpistas podían durar más que un periodo democrático constitucional.

Cuadro 1
Presidentes golpistas entre 1901 y 1980

#	Presidente golpista	Año
1	Benavides	1914
2	Leguía	1919
3	Sánchez Cerro	1930
4	Jiménez	1931
5	Odría	1948
6	Pérez Godoy	1962
7	Lindley	1963
8	Velasco	1968
9	Morales	1975

Cuadro de elaboración propia.

Veamos, a continuación, la situación en la que se encontraban las organizaciones populares y las circunstancias en las cuales se incubó y se justificó el golpe militar de octubre de 1968.

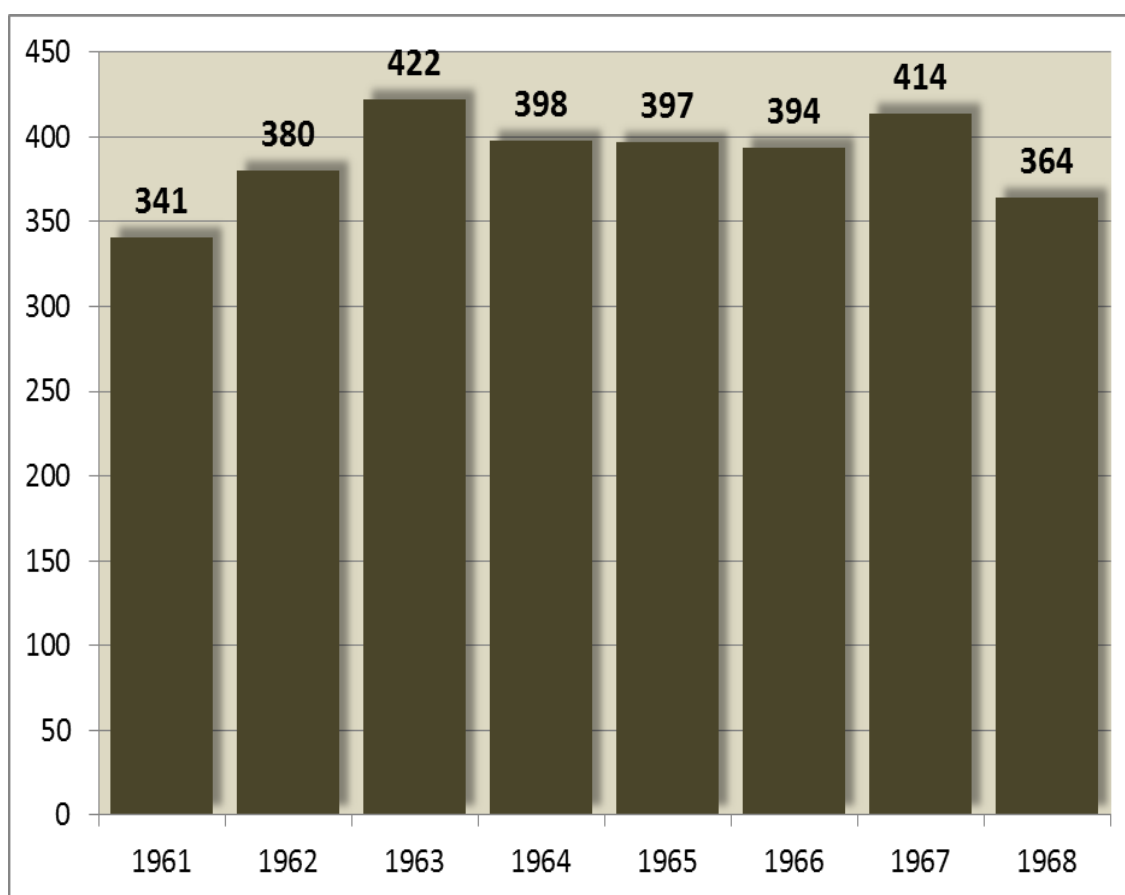
3.4.2. El movimiento popular entre 1956 y 1968

Durante el gobierno de Manuel Prado y Ugarteche (1956-1961) hubo un periodo de tregua entre los partidos de derecha y aquellos cercanos a las organizaciones laborales. A este periodo se le llamó el de la «convivencia». En esta etapa, el Partido Aprista volvió a la vida política pública y obtuvo representación en el Congreso y la organización sindical adquirió un gran dinamismo.

Lo mismo ocurrió con el Partido Comunista, que inició un ciclo de crecimiento. Este nuevo escenario tuvo un claro efecto en la organización de la fuerza de trabajo nacional: los sindicatos reconocidos legalmente pasaron de 500, en 1956, a 1100, en 1961 (Cfr. Sulmont 1978: 292). Asimismo, las huelgas pasaron de un promedio de 200 durante la década de 1950 a casi 400 durante la década siguiente.

Gráfico 2

Número de huelgas, 1961-1968



Fuente. Tomado de Cotler (1978: 360).

Figura 5

Portada del semanario *La Olla*, 5 de setiembre de 1968



Capítulo 4

LOS CAMBIOS EN EL PENSAMIENTO MILITAR ENTRE 1950 Y 1968: LA PRIMERA FASE DEL GOBIERNO DEL GENERAL JUAN VELASCO ALVARADO

En 1947 fue creado el Centro de Altos Estudios Militares (CAEM) como espacio académico-castrense donde militares que se encontraban en el tramo intermedio de su carrera estudiarían durante un año materias como Economía, Sociología, Política, en lugar de temas estrictamente militares, impartidas por un importante número de profesores civiles con ideas de avanzada.

Según Alfred Stepan (1986) –citado por Ohgushi (2009: 21)–, los institutos de altos estudios militares fueron un factor importante en el desarrollo de la doctrina que vincula la seguridad interna con el desarrollo. El propio Ohgushi, defendiendo a Stepan de sus críticos, plantea que esta hipótesis de Stepan es correcta, debido a que:

- 1) A partir de fines de la década de 1950 se acentuó la inquietud profesional de la seguridad interna entre los militares sudamericanos, lo que contribuyó a la politización de estos.
- 2) En la misma época, se forjó la doctrina que vinculaba la seguridad interna con el desarrollo nacional. (Cfr. Ohgushi 2009: 22)

Con el surgimiento de los centros de estudios, como el CAEM, los militares empezaron a cambiar radicalmente su forma de interpretar la sociedad. Esta situación fue concebida deliberadamente por el mando militar, pues cada vez fueron dando mayor importancia a los estudios socioeconómicos al interior de la malla curricular.

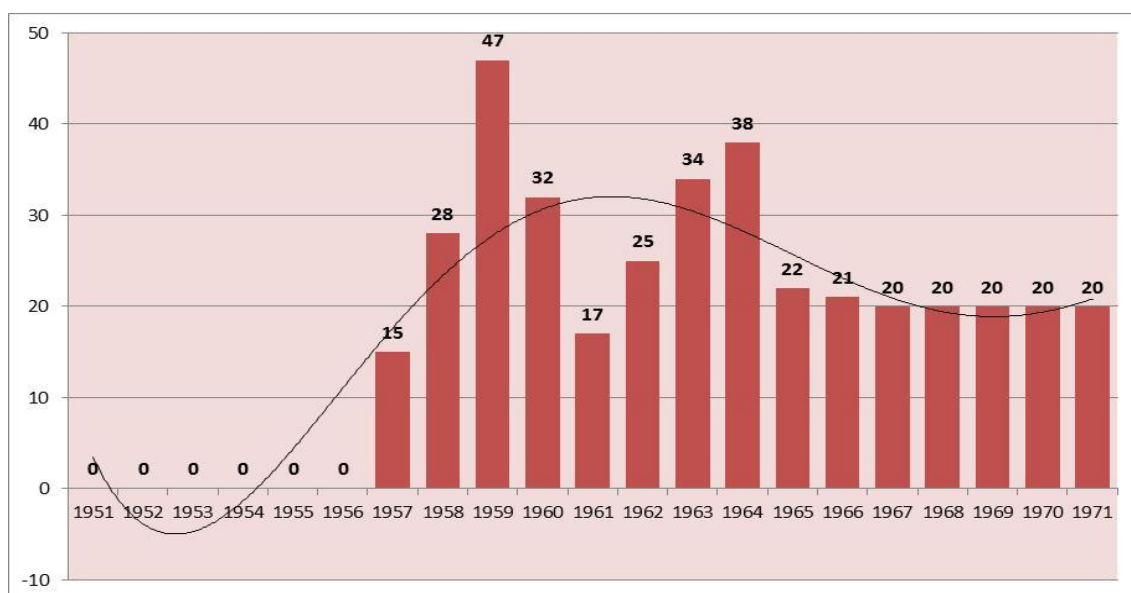
El ambiente que se acaba de referir guarda coherencia con nuestro marco de interpretación: el pensamiento, que es parte de la realidad social, puede cambiar a esta. La forma de pensar, que es modificada al ponerse énfasis y concentrarse en los problemas sociales y económicos del país, creó un grupo al interior de los mandos militares, que luego habría de cambiar las condiciones existentes en la sociedad.

Adicionalmente, la forma de pensar de los militares está condicionada por la utilización, casi mayoritaria por parte de los egresados, de la Escuela Militar de Chorrillos como mecanismo de ascenso social. Según Contreras y Cueto (2007), la biografía personal del general Juan Velasco Alvarado es un ejemplo de cómo el Ejército funcionaba para ese fin.

El importante cambio en los contenidos se aprecia, claramente, en las cifras que reflejan el porcentaje de horas dedicadas anualmente a este tipo de estudios, que pasaron de 0% hacia mediados de la década de 1950, para llegar a 47% al final de la misma.

Gráfico 3

Porcentaje de horas/crédito anuales de la formación en el CAEM dedicados a estudios socioeconómicos, 1951-1971



Fuente. Datos tomados de Villanueva (1972), citado por Fiestas (2002). Gráfico de elaboración propia.

El enfrentamiento militar con las guerrillas izquierdistas, durante la primera mitad de la década de 1960, fue otro elemento que influyó trascendentalmente en la forma de pensar de los cuadros militares de la época. Ese fue el caso de las luchas contra la guerrilla trotskista durante el gobierno militar de 1962-1963 y la guerrilla liderada por Luis de la Puente Uceda, entre 1964-1965.

Estos movimientos guerrilleros provocaron una tímida reforma agraria, implementada por el gobierno de Fernando Belaúnde, que no satisfizo en absoluto las reivindicaciones de la mayor parte de la población rural.

Una serie de factores llamaban la atención sobre el gobierno liderado por el general Juan Velasco Alvarado: su autoproclamación como «Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas», su marcado nacionalismo en contraposición a la participación de capitales extranjeros en la economía peruana y su declaración de estar a la búsqueda de una sociedad alternativa que no fuera ni capitalista ni comunista.

El general Amílcar Vargas Gavilano, ministro de Economía durante el gobierno de Velasco³³, ilustra los planes de ese gobierno:

Al asumir el poder en octubre de 1968, el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas anunció planes para llevar a cabo una fundamental transformación de la pauta del proceso de desarrollo del país: se pondría fin a la excesiva dominación de las empresas y capitales extranjeros, se cambiaría la distribución muy desigual de la riqueza y el ingreso, y se promovería una verdadera participación popular en el desarrollo nacional; se fomentarían nuevas exportaciones y se trataría de lograr un desarrollo económico tan rápido como fuera compatible con las metas de transformación estructural.

³³ Fue el último ministro de la cartera de Economía y Finanzas de la primera fase del gobierno militar, entre 18 de julio de 1974 y el 29 de agosto de 1975, fecha del llamado «Tacnazo», el incruento golpe de Estado de parte del entonces primer ministro, general Francisco Morales Bermúdez, contra el general Juan Velasco Alvarado.

Para alcanzar esta transformación se ampliaría el papel del Estado en la economía, el cual participaría en los sectores de producción, en tanto que influiría activamente sobre el sector privado, encauzándolo por las direcciones necesarias para el desarrollo. (Vargas 1989: 39)

Este gobierno produjo una serie de cambios en la sociedad peruana, sin embargo, la mayoría de ellos fueron revertidos en el mediano plazo por administraciones posteriores, pero uno de ellos tuvo un efecto duradero, de largo plazo.

Es el caso de la reforma agraria, que fue acompañada por una reforma industrial y una laboral; sin embargo, estas dos últimas fueron desarticuladas por el gobierno de Morales Bermúdez (1975-1980), el segundo gobierno de Belaúnde, el gobierno del APRA (primer periodo de García, 1985-1990), pero sobre todo por el gobierno de Fujimori (1990-2001).

Capítulo 5

LA REFORMA AGRARIA

Sobre el proceso de reforma agraria hubo una profusión de discursos y declaraciones de las intenciones y resultados esperados, pero casi todos en términos políticos y ciertos rasgos demagógicos: «Campesino, el patrón no comerá más de tu pobreza»; no existió, por lo tanto, un documento programático sobre los principios que guiarían la reforma que se trataba de emprender.

El general Vargas Gavilano, quien era parte del grupo de militares que llevó a cabo esta reforma, hace una exposición de los motivos que los llevó a realizarla, los cuales pueden resumirse en estos términos: la estructura de producción existente a mediados de la década de 1960 en el agro peruano era incapaz de generar la base alimentaria necesaria para mantener a su población, presentando un concepto muy similar al moderno de la «seguridad alimentaria», que ha sido definido por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO),³⁴ el cual se basa en la doctrina de la seguridad nacional ya mencionada.

La agricultura planteó algunos de los problemas más difíciles del desarrollo, su situación constituyó un aspecto muy débil de la economía, por lo que su mejoramiento revistió gran importancia para el éxito total [del gobierno militar] [...].

La raíz del problema era que el Perú carecía de la base necesaria de tierras agrícolas para mantener adecuadamente a su población, la misma que crecía a un ritmo de alrededor del 3 por ciento al año [...]. El sector agrícola, en su conjunto, creció en producción a una tasa media anual de alrededor del 2%. (Vargas 1989: 48-51)

³⁴ EC-FAO, Food Security Programme (2008). *Introduction to the basic concepts of food security*. Practical Guide Series.

Según una declaración semioficial de los principios básicos de la reforma agraria (Johnson 2001), estos eran:

- a) Regular y limitar el derecho a la propiedad de la tierra en armonía con el interés social,
- b) Redistribuir la tierra entre pequeños y medianos propietarios que la trabajaban ellos mismos,
- c) Garantizar los derechos comunales de propiedad de las comunidades agrarias,
- d) Organizar y regular cooperativas para explotar la tierra,
- e) Regular los contratos agrarios y eliminar las formas indirectas de explotación a fin de que la tierra pertenezca a quienes la trabajen,
- f) Regular el trabajo rural y la seguridad social, aboliendo cualquier relación entre el otorgamiento del uso de la tierra y la provisión de servicios personales, y
- g) Promover el desarrollo agrícola y ganadero.

La reforma agraria de 1969 fue muy distinta de la implementada durante el primer gobierno del presidente Belaúnde. La reforma de 1969 permitió la rápida inclusión de propiedades que en la anterior reforma no estaban consideradas, tales como las modernas haciendas azucareras y algodoneras de la costa. Asimismo, planteó una reorganización de las comunidades campesinas de la sierra, excluidas también de la reforma anterior.

Los resultados de esta nueva reforma agraria, en el largo plazo, son tanto negativos como positivos, dependiendo del balance final de los factores que se tomen en consideración para su análisis y, evidentemente, de la posición ideológica de quien lo realice. Objetivamente, veinte años después de la reforma agraria, sus efectos sobre la atomización de la propiedad eran indiscutibles:

Según el Censo Agropecuario de 1994³⁵, en la agricultura peruana, debido a que la tierra está fuertemente atomizada, predominan las pequeñas propiedades, excluyendo las comunidades campesinas de la sierra que mantienen grandes extensiones de tierra relativamente poco fértiles.

Así, en la costa, aproximadamente el 50 por ciento de las explotaciones agropecuarias tenían menos de 3 hectáreas, cifra que alcanzó un 62 por ciento en el caso de la sierra.

Adicionalmente, el promedio de parcelas no-contiguas por productor es mayor a 3, siendo esta característica especialmente evidente en la sierra, donde casi un tercio de los productores tienen 5 o más parcelas con extensiones promedio inferiores a una hectárea. (Escobar y otros 1998: 11)

Esta atomización en la propiedad de la tierra, que se observa tanto en la costa como en la sierra, pero que es particularmente resaltante para la sierra y, en especial, para la sierra sur del país,³⁶ terminó siendo contraproducente para los objetivos proyectados por el gobierno de Velasco Alvarado –según Vargas Gavilano o los recogidos por Johnson–, en términos productivos. Sin embargo, quizás cumplió una función política, que veremos más adelante.

³⁵ Debemos señalar que si bien han ocurrido importantes cambios en la estructura de la propiedad en los últimos años, entre 2000 y 2010, no hay forma de conocerlos cabalmente, pues el Censo de 1994 ha sido el último que se realizó. Desde hace mucho, los especialistas y los propios agricultores vienen reclamando al Estado la realización de un nuevo censo, sin ningún resultado hasta la fecha. Puede verse, por ejemplo, las opiniones del director de la revista especializada *Agronoticias*, Reynaldo Trinidad, así como las de Federico León, presidente de CONVEAGRO, y las del jefe y exjefe del INEI, Renán Quispe y Farid Matuk, respectivamente (*La Primera*, 21 de agosto de 2011).

³⁶ En lugares como las provincias altas de Cusco o el Altiplano de Puno es posible encontrar, sin dificultad, campesinos que poseen solamente uno o dos surcos en los terrenos heredados de sus familiares.

Capítulo 6

LA REFORMA INDUSTRIAL

Otro de los factores de gran importancia en el conjunto de los cambios realizados durante el gobierno de Velasco Alvarado fue la reforma industrial. Esta reforma estaba basada en las ideas económicas introducidas por algunos de los profesores del CAEM, las cuales tenían su fundamento en las políticas de desarrollo promovidas por la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL)³⁷, como parte de la doctrina de seguridad nacional de los militares de la época (al respecto, puede verse: Ohgushi 1991).

La base de la reforma industrial fue una política de promoción de la industria basada en la industrialización acelerada mediante la sustitución de importaciones.

6.1. La industrialización por sustitución de importaciones (ISI)

La visión de desarrollo económico que se transmitió a los líderes militares de las décadas de 1950 y 1960 fue de «desarrollo hacia adentro»: los países pobres, para alcanzar el ansiado desarrollo, debían dejar de buscar un «desarrollo hacia afuera», el llamado «modelo económico ortodoxo», aquel de la exportación de bienes básicos: *commodities* (materias primas), para buscar el «desarrollo hacia adentro», esto es, impulsar la industrialización acelerada, por medio de sustituir las compras de bienes

³⁷ La CEPAL y otras tres comisiones económicas –para otras regiones del mundo en desarrollo– fueron creadas por el ECOSOC (Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas), en febrero de 1948, con el objetivo de ayudar y colaborar con los Gobiernos de la zona en la investigación y análisis de los temas económicos regionales y nacionales.

industriales provenientes del exterior y producirlos internamente. Esta estrategia es la que se conoce como la «industrialización por sustitución de importaciones» (ISI).

Esta estrategia se basaba en una propuesta de la CEPAL al respecto de la necesidad de industrializar las economías de América Latina.³⁸ La CEPAL asumía la argumentación económica postulada por el argentino Raúl Prebisch –segundo secretario ejecutivo de la CEPAL, luego del mexicano Gustavo Martínez-Cabañas– y sus colegas Hans Singer y Ragnar Nurkse. Se trataba de la reconocida hipótesis Prebisch-Singer³⁹, la cual sostiene que los términos de intercambio entre productos primarios y bienes manufacturados tienden a deteriorarse con el tiempo, es decir, los países exportadores de *commodities* –como es el caso de la gran mayoría de países en desarrollo– cada vez tienen menos capacidad de comprar bienes manufacturados, para un nivel dado de exportaciones.

En el momento que Raúl Prebisch hace este análisis, definitivamente se venía observando el fenómeno que confirma la hipótesis Prebisch-Singer: en su artículo original, se basa en datos de Naciones Unidas para el periodo 1876-1947, con algunos periodos sin información debido a las conflagraciones mundiales de 1914-1918 y 1939-1945.

Los datos estadísticos con los que trabajó Prebisch en la elaboración de su hipótesis se muestran más adelante. Si con estos datos hacemos el cálculo de la

³⁸ Valga aclarar que esto no quiere decir que la política de ISI haya sido la propuesta de la CEPAL; la propuesta de ISI, sin embargo, sí se fundamentó en las propuestas de la CEPAL.

³⁹ Singer y Prebisch llegaron independientemente a la misma conclusión, aunque fue Singer quien publicó la idea primero. Prebisch redactó, en 1949, a pedido del entonces secretario ejecutivo de la CEPAL, Gustavo Martínez-Cabañas, un texto para la segunda reunión de la CEPAL a realizarse en La Habana, en mayo de 1949.

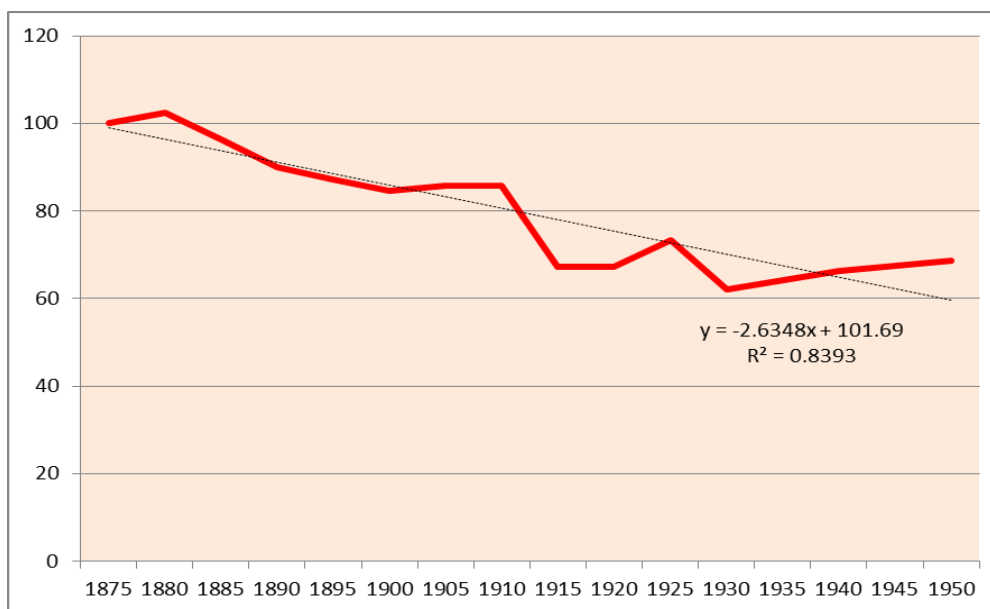
Luego de escribir un largo texto a lo largo de varios meses, Prebisch tomó una sugerencia presentada en el documento de investigación de Hans Singer: *Post-war relations between under-developed and industrialized countries* (febrero de 1949), acerca del deterioro en los términos de intercambio. Prebisch reescribió su documento en tres días y tres noches, resultando el libro: *El desarrollo económico de América Latina*, en el que cita a Singer, y que se convirtió en la inspiración de las políticas propuestas por la CEPAL entre las décadas de 1960 y 1970.

tendencia anual mediante mínimos cuadrados ordinarios (MCO⁴⁰), se obtiene como resultado que los términos de intercambio (TDI) se reducen a un ritmo de 2.63 puntos por año, en el periodo 1875-1947.

Como se puede observar en el gráfico, que se presenta a continuación, la evolución de los TDI muestra una caída casi constante, salvo los breves periodos expansivos postguerra (1920-1925 y 1945-1950). La tendencia a la caída muestra un ajuste a la línea de tendencia de casi 84% ($R^2=0.8393$).

Gráfico 4

**Evolución de los TDI, según Prebisch, con datos de Naciones Unidas
(1875-1947)**



Fuente. Datos tomados de Prebisch (1957: 307). Gráfico de elaboración propia.

⁴⁰ La metodología de estimación de datos proyectados por mínimos cuadrados ordinarios (MCO) fue desarrollada por el físico y matemático de origen prusiano Karl-Friedrich Gauss, a principios de la década de 1820. Gauss la desarrolló con la finalidad de mejorar sus cálculos astronómicos, pero ha terminado siendo usada, principalmente, por las Ciencias Sociales para relacionar dos o más variables que tienen vínculos de causalidad entre ellas. Para una discusión detallada de sus potencialidades, usos y limitaciones, puede verse: Gujarati (2004) y Kennedy (2008).

Tabla 1

Datos utilizados por Prebisch para la elaboración de su hipótesis

CUADRO I	
<i>Relación entre los precios de productos primarios y artículos finales de la industria (precios medios de importación y exportación, respectivamente, de acuerdo con los datos del Board of Trade)</i>	
(Base: 1876-80 = 100)	
PERIODOS	Cantidad de artículos finales de la industria que se pueden obtener con una cantidad determinada de productos primarios
1876-80	100
1881-85	102,4
1886-90	96,3
1891-95	90,1
1896-1900	87,1
1901-05	84,6
1906-10	85,8
1911-13	85,8
1912-25	67,3
1926-30	73,3
1931-35	62,0
1936-38	64,1
1946-47	68,7

Fuente: Naciones Unidas, *Postwar Price Relations in Trade Between Underdeveloped and Industrialized Countries*. Documento núm. E/CN. I. Sub. 3/W5.

Fuente. Tomado de Prebisch (1957: 307).

Esta hipótesis, en su forma original, ya no es defendida ni siquiera por la propia CEPAL. En la actualidad se le sigue dando importancia a la industrialización, pero en términos de mayor competitividad y mayor valor agregado que genera y no por una tendencia al deterioro en los TDI.

El exsecretario general de la CEPAL, José Antonio Ocampo, en el 2003 realizó un estudio para el periodo 1990-2001, en el que se observa que dicho indicador ha venido experimentando un relativo crecimiento en los últimos años del siglo XX y los primeros del siglo XXI, impulsado por el crecimiento económico mundial; sin embargo, cuando Prebisch hizo su estudio, fue evidente el deterioro y que los precios de las materias primas sí mostraron una constante disminución a lo largo de todo el siglo XX.

Según los resultados econométricos obtenidos en este trabajo, no hay evidencia de que exista una tendencia secular o continua al deterioro de los términos de intercambio. No por esto es menos cierto, sin embargo, que los precios relativos de las materias primas se deterioraron en forma notoria a lo largo del siglo XX. Diversas pruebas permiten establecer que ha habido una caída, ya sea escalonada o continua, de los precios de nueve productos y de todos los índices [...].

Antes de la primera guerra mundial, la tendencia de [los precios de los productos básicos] fue más positiva y no hay evidencia clara de una tendencia significativa entre las décadas de 1920 y 1970. (Ocampo 2003: 29)

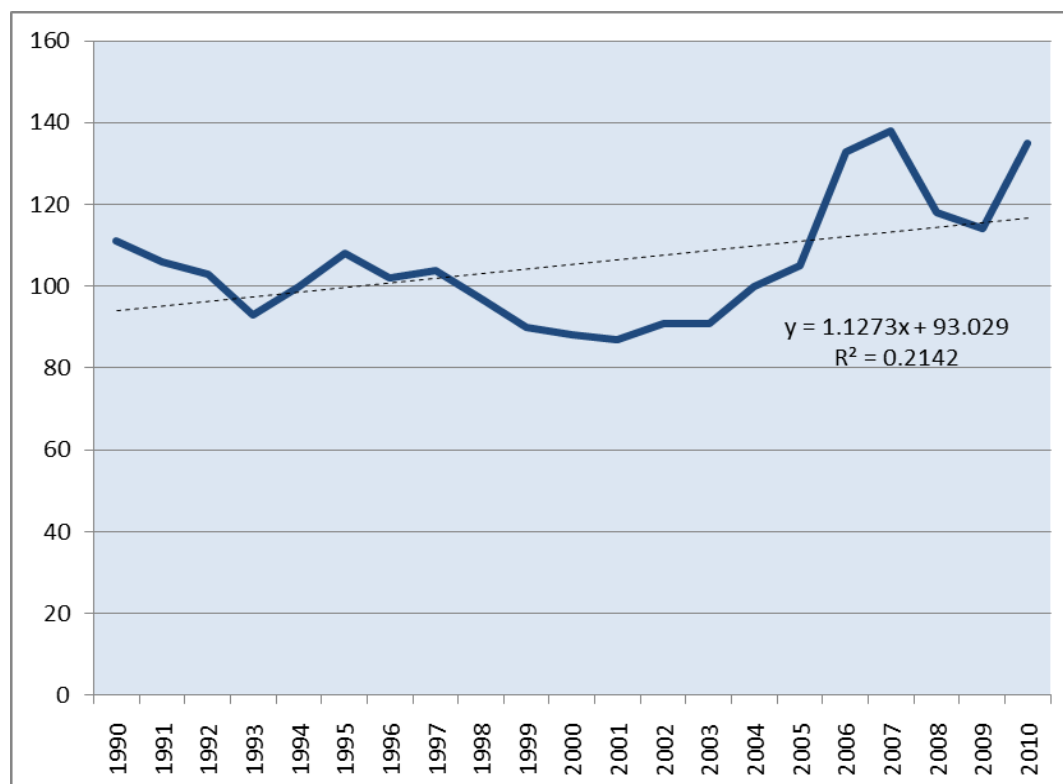
En resumen, los términos de intercambio aumentan cuando hay crecimiento sostenido y se reducen con la recesión; es decir, tienen un comportamiento procíclico.⁴¹ La hipótesis de Prebisch-Singer explica solamente una parte del ciclo económico, pues la relación entre los componentes de los términos de intercambio depende de las presiones de demanda producto de la expansión económica o de la sobreoferta en los periodos recesivos. No es una tendencia secular.⁴²

⁴¹ Se llama variable procíclica a aquella que varía con la misma tendencia que el ciclo económico: sube cuando aumenta la producción, con la expansión económica, y baja con la recesión. Contracíclica es aquella que tiene un comportamiento inverso al ciclo económico.

⁴² Hay un interesante ensayo escrito por el economista argentino Rolando Astarita, que hace un planteamiento comprehensivo de la hipótesis de Prebisch-Singer, tanto para el periodo de deterioro cuanto para el periodo de mejora, desde el punto de vista de la teoría marxista del valor trabajo. Lamentablemente, escapa al alcance de este estudio el reseñarlo. Este estudio puede verse en: <http://rolandoastarita.com/dt.DeteriortermminosdeintercambioNUEVO.htm#_ftn1>

Gráfico 5

Perú: evolución de los términos de intercambio y su tendencia temporal lineal, 1990-2010



Fuente. Datos tomados del BCRP (2011). Gráfico de elaboración propia.

El problema sigue siendo, entonces, cómo encontrar medidas de política económica de largo plazo que busquen extender en el tiempo los beneficios o contrarrestar *las* problemas con políticas anticíclicas que alivien o eliminen los efectos de la recesión mundial, o procíclicas que potencien los efectos de la expansión.⁴³

Para el caso peruano, en particular, esta situación también se aplica; según datos del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), en los últimos veinte años, los términos de intercambio en el Perú han venido creciendo a un ritmo de 1.13 puntos por año, en

⁴³ Sobre el particular, puede verse el documento de Shari Spiegel (2007) o el artículo de Esteban Pérez-Caldentey, Daniel Titelman y Pablo Carvallo (2012).

promedio, según la tendencia lineal obtenida por mínimos cuadrados ordinarios, tal como se puede apreciar en el gráfico que representa la evolución de estos TDI para nuestro país, durante las últimas dos décadas (1990-2010).

Gráfico 6

Variables procíclicas y contracíclicas

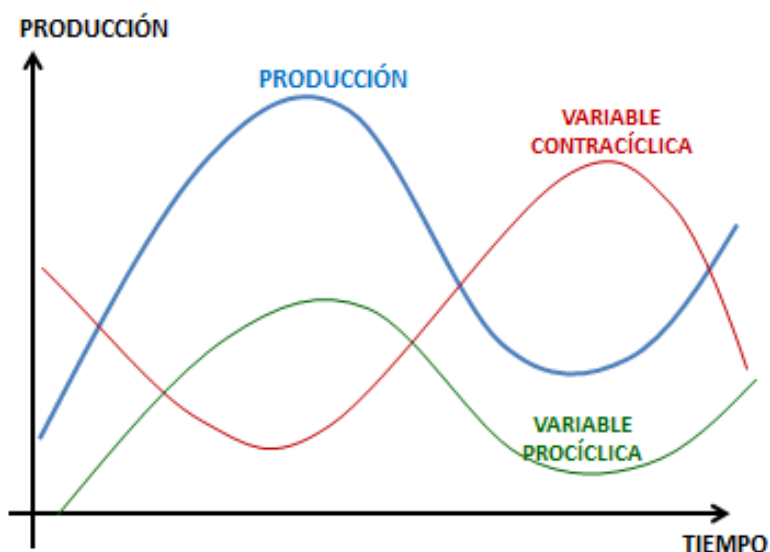


Gráfico de elaboración propia.

Es claro que el comportamiento de los términos de intercambio, para el caso peruano en las últimas décadas, ha sido procíclico; se observa, en el periodo de crecimiento de la última década, la caída provocada por la crisis financiera internacional que se inició en el 2007 y aún en el 2011 viene mostrando sus efectos a nivel global, pero para el Perú se observa una subida durante el 2010.

Desde 1950 se venía observando, en la economía peruana, un mayor crecimiento del sector industrial en comparación con el sector agrícola, por la dinámica de las inversiones privadas en el sector impulsada por una serie de dispositivos legales específicos, a saber:

- Ley N.º 9110, Ley de Protección Económica e Industrial, promulgada en 1940.
- Ley N.º 13270, Ley de Promoción Industrial, de 1959.

La Ley de 1959 resulta ser particularmente llamativa, por el contexto histórico en que se presenta. Uno se podría preguntar: ¿por qué se promulga una ley de promoción de la industrialización en 1959? En ese momento, la economía peruana era –según términos de Thorp y Bertram (1979)– «el sueño de los economistas del desarrollo económico». El economista peruano Teobaldo Pinzás ensaya una respuesta:

[...] pese a su rol dinámico, las exportaciones no habían podido homogeneizar la economía: persistían los problemas derivados del dualismo expresados en términos de la no participación de la mayor parte de la economía en el crecimiento generado por el sector exportador. Más aún, probablemente se acentuaron y no redujeron las diferencias regionales en términos de productividad e ingresos durante los años de auge del modelo exportador. (1981: 38)

Es decir, el crecimiento exportador de la década de 1950 no generaba el efecto conocido en la literatura internacional como el *trickle down* (término pésimamente traducido, en nuestro país, como «chorreo»⁴⁴): no había efectos de la expansión económica que se transmitieran hacia otros sectores.

Así, aumentaron los ingresos y el empleo en los sectores directamente vinculados, pero el efecto multiplicador, los efectos derivados hacia otros sectores, fueron muy reducidos. Esto se explica por la falta de eslabonamientos entre sectores, tanto hacia atrás como hacia adelante.⁴⁵ La respuesta ensayada por Pinzás resulta particularmente vigente en vista de los fenómenos observados durante los últimos diez años de crecimiento exportador peruano (2000-2010).

⁴⁴ Quizás sería mejor usar el término «goteo», que es más literal, o «rebalse», que da una mejor idea del significado de la teoría que está detrás del término.

⁴⁵ Se trata de los coeficientes que miden el grado de interrelación entre diferentes sectores productivos. Si el sector A compra buena parte de sus insumos al sector B, se dice que están altamente relacionados, el eslabonamiento es elevado. Puede verse: Hirschman (1961).

6.2. Resultados de la política de ISI

Pese a las buenas intenciones que la animaron, la política de industrialización acelerada mediante la sustitución de importaciones obtuvo resultados menores, en el mejor de los casos, y hasta contraproducentes, en el peor de los mismos.

Ya en 1975, un estudio pionero realizado por Marie Beaulne, del área de investigación de la Escuela Superior de Administración de Negocios (ESAN), obtuvo seis conclusiones sobre la ISI, las cuales se pueden resumir de la siguiente manera:

- a) El aporte a la economía fue positivo, pero muy reducido.
- b) Continuó siendo dependiente de insumos importados.
- c) Creó una estructura de importaciones muy rígida.
- d) Sus efectos fueron procíclicos, no anticíclicos.
- e) Aportó más a la industria dependiente de insumos importados⁴⁶ que a la que estaba articulada a la producción nacional.
- f) Su contribución al empleo y a la producción fue disparejo entre sectores.

En otros términos, la sustitución fue apenas mayor que lo sustituido, solamente se cambió de dependencia de importaciones (de productos finales a insumos), se creó un esquema de importaciones difícil de manejar, no sirvió para el fin principal de aliviar los efectos del ciclo económico externo, no creó articulaciones con la producción nacional y, por último, el efecto sobre el empleo y la producción no fue tan importante como se esperaba.

⁴⁶ Un claro ejemplo de esto fue el ensamblaje de automóviles en el país. La mayor parte de esta actividad consistía en la importación de paquetes CKD (acrónimo, en inglés, de *Complete Knock Down*, kit o el paquete completo para el ensamblaje de un bien, en este caso de un automóvil), a los cuales solamente se agregaba soldadura, pernos y lunas.

Como conclusión, no creó el cambio que se esperaba a favor de una estructura económica menos dependiente, con mayor empleo y uso de insumos nacionales, menos dependiente de las importaciones.

En todo caso, lo poco que se construyó durante las décadas de apoyo a la industria mediante la ISI se destruyó parcialmente durante el proceso 1978-1985 y, por completo, durante la década de 1990.

Hay cuestiones que tienen que ver con factores humanos que deberían tomarse en cuenta. Visto desde la perspectiva de hoy, es evidente que las medidas de la segunda fase del gobierno militar no fueron, ni de lejos, tan radicales como habrían de ser las medidas aplicadas durante el régimen fujimorista. La mentalidad empresarial «mercantilista» era la predominante entre los capitalistas nacionales; Julio Cotler habla de la importancia que para los empresarios peruanos tenía, antes que el «know-how», el «i know-whom»:

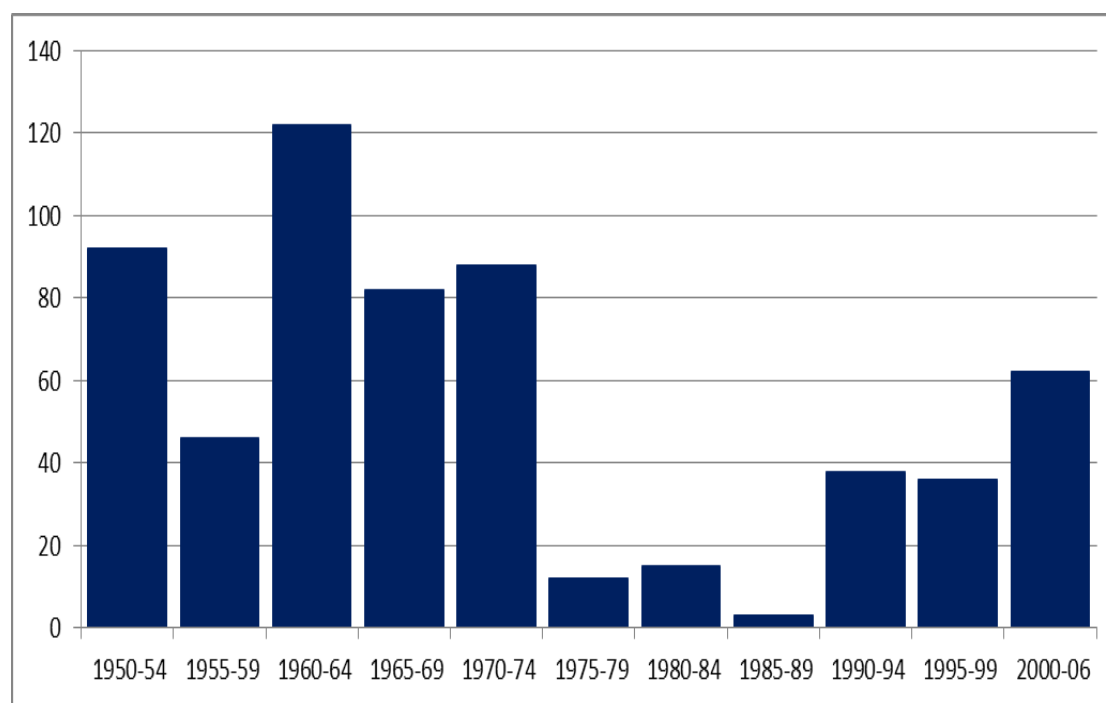
De manera simple, se aduce repetidamente que desde principios de los años sesenta el proteccionismo estatal llevó a cabo prácticas rentistas (rentseeking) que detuvieron el desarrollo empresarial y la modernización del país. Ello fue así, porque este régimen confirió a las autoridades la potestad para adoptar decisiones arbitrarias y contrarias a la racionalidad económica que, en la mayoría de las veces, respondían a intereses particulares; mientras que la protección estatal estimulaba la vinculación de los empresarios con los líderes políticos y funcionarios para obtener concesiones y privilegios de la autoridad —las denominadas prácticas “mercantilistas”—, que permitían a los capitalistas controlar el mercado interno y gozar de importantes beneficios, a costa de los consumidores. (Cotler 2000: 7)

Por consiguiente, si bien se implementaron medidas que iban en el sentido liberal, difícilmente podríamos decir que eran «neoliberales», en el sentido que hoy le damos al término; los empresarios peruanos mantenían un enfoque que impedían cambios más radicales que permitieran un funcionamiento más fluido del mercado.

Otro factor a tomar en cuenta es el bajo nivel educativo de la mano de obra nacional, que si hoy –más de una década de iniciado el siglo XXI– es todavía un problema, lo era más en las décadas de 1960-1970. Uno de los factores limitantes para un mayor crecimiento de la economía es la baja calificación del factor trabajo; con una baja productividad doméstica, difícilmente podía crearse una base industrial interna que luego fuera competitiva en el exterior.⁴⁷ Los cambios introducidos en el lustro 1970-1975 tuvieron como resultado una seria caída en los índices de productividad, siendo particularmente evidente en el caso del Índice de Eficiencia de la Inversión.

Gráfico 7

Índice de Eficiencia de la Inversión (IEI) en el Perú



Fuente. Tomado de Paredes (2009: 15).

⁴⁷ «Pero con las políticas del gobierno militar, pronto empezamos a sufrir las consecuencias: invertíamos más que antes; seguíamos incorporando más mano de obra; pero el tercer elemento en lugar de agregar al crecimiento nos empezó a restar 1% de crecimiento por año. ¡Es decir, producíamos menos con más recursos!». (Abusada, R. “El tercer elemento”. *El Comercio*. Lima, 8 de diciembre de 2012).

En tercer lugar, el propio Estado y su burocracia tenían serias limitaciones para impulsar el crecimiento, que le exigía cambios radicales en su forma de trabajar:

[...] el rol del estado en la economía ingresaba a una nueva etapa que exigía un trato más sutil de los problemas económicos por parte de la burocracia. La implementación del modelo de industrialización planteaba necesariamente la renovación de la mentalidad y organización de la administración pública. (Durand 1993: 695)

Como plantea Richard Webb:

[Entre 1975 y 1990] las instituciones y oficinas encargadas de la supervisión, regulación, control y recaudación tributaria se han deteriorado debido a nombramientos políticos, a salarios decrecientes, a regulaciones excesivas y a la corrupción. La inestabilidad macroeconómica ha contribuido a minar el control: los gabinetes ministeriales han tenido corta vida y los altos funcionarios se han preocupado más por la sobrevivencia diaria que por la mejoría del desempeño administrativo. (Webb 1991)

Capítulo 7

LAS REFORMAS LABORALES

La política de la industrialización por sustitución de importaciones, elemento de política económica desarrollado dentro del enfoque ideológico de estos años, tuvo como complemento una serie de cambios laborales implementados mediante un conjunto de dispositivos legales afines, entre los que destaca, particularmente, una nueva legislación laboral que consagra la estabilidad en el trabajo para todos los trabajadores cuyos contratos de trabajo superen los tres primeros meses del periodo de prueba.

Esta nueva legislación, contenida en el Decreto Ley N.º 18471, comúnmente llamada «Ley de Estabilidad Laboral», fue promulgada en noviembre de 1970, estableciendo una lista restrictiva de causales de despido que permitían defender ante la autoridad judicial de trabajo el derecho a permanecer en el empleo frente a la arbitrariedad de la empresa⁴⁸, así como la Ley de Industrias y otras que crearon la figura de las Comunidades Laborales, que amplió el mapa de las representaciones laborales en las actividades productivas y de servicio en el país.

La estabilidad laboral fue una piedra en el zapato de los empresarios por mucho tiempo; así, entre 1971 y 1991, el periodo de prueba de tres meses fue una pequeña forma de librarse de los problemas que representaba para ellos. Sin embargo, como señalan Saavedra y Maruyama: «Dado que las empresas medianas y pequeñas corren menos riesgos de ser detectadas, éstas se convierten en algo muy cercano a un sector “no

⁴⁸ Esta es una de las bases fundamentales del derecho laboral: la existencia de una diferencia de poder en la negociación, entre el empresario y el trabajador —claramente señalada por Adam Smith, en 1776—, hace necesaria la existencia de normas que protejan a este último. En economía, es conocida como «asimetría del mercado de trabajo», la cual genera condiciones para la intervención estatal, mediante instituciones extra mercado que equilibren el poder económico del empresario.

protegido”, como lo indica la elevada incidencia de informalidad en estas empresas» (2000: 31).

Es decir, el efecto sobre las medianas, pequeñas y micro empresas fue impulsarlas hacia la informalidad, como medio para evadir la estabilidad. Debido a ello, a principios de la década de 1980, la informalidad se presentaba como uno de los principales problemas de la economía peruana.

Asimismo, la reforma laboral generó una apertura para la formación de nuevas organizaciones sindicales –como veremos más adelante–, pero no se produjeron cambios normativos tendientes a fomentar dinámicas sindicales sustanciales orientadas a modelar un sindicalismo con mayor solidez en sus prácticas de negociación colectivas y trato con sus empleadores.

Denis Sulmont, uno de los estudiosos más importantes sobre la clase trabajadora en el Perú, señala:

La Junta Militar de Gobierno liderada por el General Velasco que tomó el poder en 1968 impulsó un conjunto de reformas radicales con el propósito de romper con el estado oligárquico, modernizar la economía y promover el desarrollo nacional. Este proyecto implicaba una fuerte intervención del Estado y al mismo tiempo, una movilización organizada de la población, al margen de los partidos políticos. En el terreno de las relaciones laborales, el gobierno militar estableció el arbitraje obligatorio de la Autoridad de Trabajo en las negociaciones colectivas (1971); favoreció la expansión y el reconocimiento de los sindicatos, introdujo modalidades de participación de los trabajadores en las empresas y estableció el acceso a la estabilidad laboral. Estas medidas chocaron con la fuerte oposición del empresariado y provocaron la radicalización de las luchas sindicales en nombre de la defensa de la “autonomía de clase”. (2006: 6)

Estas normas formaron un conjunto de medidas extremadamente restrictivas, que otorgaba al trabajador una estabilidad laboral absoluta, luego de un periodo de prueba relativamente breve: tres meses, trayendo como consecuencia que el despido de

trabajadores sea muy costoso para el empresario. Según Saavedra y Maruyama, esta no fue una política únicamente peruana sino latinoamericana, si bien el caso peruano era particularmente protrabajador:

El Código Laboral peruano desarrollado durante el período de sustitución de importaciones de las décadas del sesenta y setenta ha sido catalogado como uno de los códigos más restrictivos, proteccionistas y engorrosos de América Latina [...].

Este esquema fue común a diversos países de América Latina en los que se crearon marcos legales destinados a proteger a los trabajadores de las fluctuaciones cíclicas y que les otorgaban un conjunto importante de beneficios sociales. (Saavedra & Maruyama 2000: 7)

Estas condiciones eran parte de las políticas laborales que se consideraban avanzadas en la época, pues replicaban por este lado del mundo lo que se venía aplicando en países desarrollados de Europa continental, particularmente. Sin embargo, esta era una estrategia inviable en el largo plazo, debido a las diferencias existentes entre estas economías y las latinoamericanas.

Sin embargo, en muchos casos los niveles de productividad en la mayoría de las empresas de estos países [latinoamericanos] no eran lo suficientemente elevados para financiar este tipo de estabilidad y beneficios laborales.

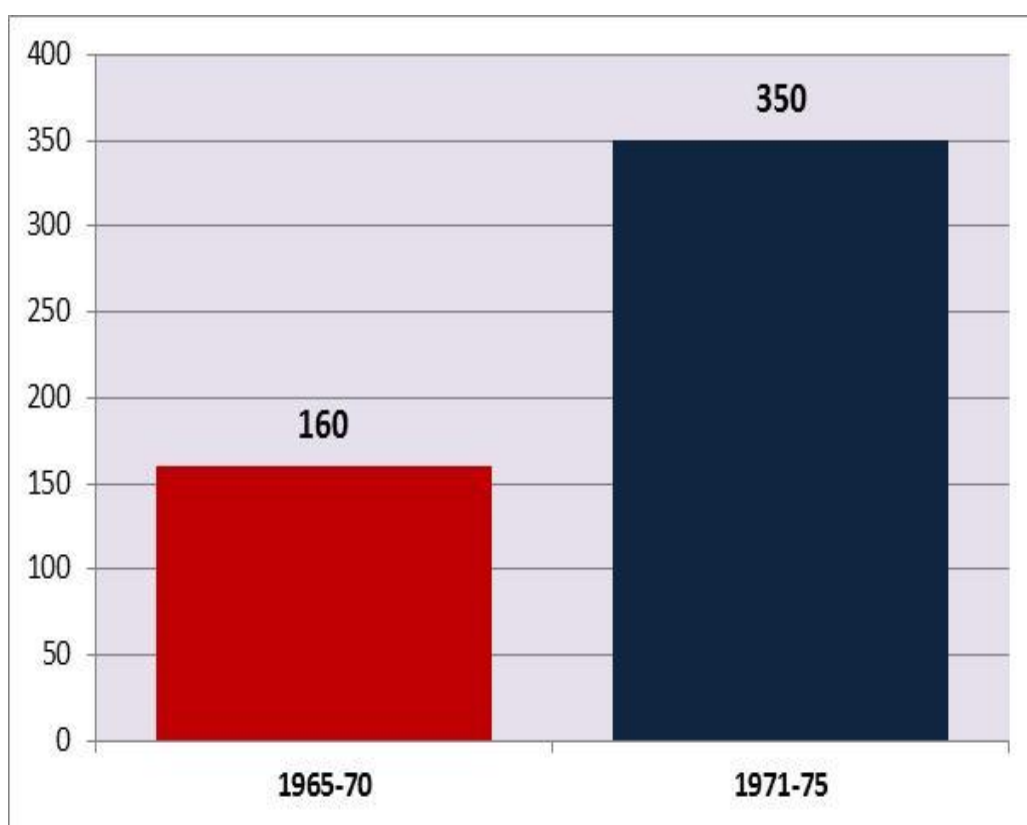
Sólo las empresas oligopólicas que gozaban de altas rentas gracias a los elevados aranceles y las empresas del Estado con presupuestos blandos podían hacerlo. Posiblemente, el principal impacto de este marco institucional fue el de reducir el empleo en las empresas grandes y medianas e incrementar el tamaño del sector informal. (Saavedra & Maruyama 2000: 10)

Desde el punto de vista sindical, sin embargo, la reforma laboral tuvo un impacto de gran importancia. Durante el gobierno de Belaúnde se dieron una serie de despidos de dirigentes laborales que trataron de organizar sindicatos, llegándose al extremo de despidos masivos y hasta cierre de empresas donde se llegaba a constituir uno con éxito.

Luego de la promulgación de la ley de estabilidad laboral, el número de sindicatos aumentó significativamente: entre 1965-1970, el número de sindicatos reconocidos fue de 160, mientras que en el periodo 1971-1975 pasó a más del doble (350), lo cual representa un incremento de casi 120%.

Gráfico 8

Perú: número de sindicatos reconocidos, según quinquenio, 1965-1975



Fuente. Datos tomados de Parodi (1985). Gráfico de elaboración propia.

Capítulo 8

CARACTERÍSTICAS ESPECIALES DEL PROCESO LIDERADO POR EL GENERAL JUAN VELASCO ALVARADO

Como se señaló inicialmente, el «Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas» no fue un gobierno militar más. Ya sea que se le estudie de manera indulgente, crítica o desfavorable, destaca por sus características particulares.

Ignacio Fiestas, en un estudio sobre el surgimiento del llamado «nuevo profesionalismo» de las Fuerzas Armadas (el rol asumido por estas instituciones en América Latina durante las décadas de 1960 y 1970), hace hincapié en el disímil perfil de los militares peruanos frente a sus pares latinoamericanos y, sobre todo, frente a otras intervenciones en la política del Perú:

Sin embargo, hacia 1968 la naturaleza del involucramiento militar en la política había cambiado por completo. Por varias razones que explicaré más adelante en este capítulo, la intervención política de las fuerzas armadas en 1968 parte, de manera dramática, de toda la experiencia previa. Esto es lo que muchos observadores, entre los que destaca Alfred Stepan, han llamado el “nuevo profesionalismo de seguridad interna y desarrollo nacional”. La perspectiva de Stepan contrasta con lo que hasta entonces se pensaba, al respecto de que un mayor profesionalismo llevaría a tener militares apolíticos. (Almagro, Cassou & Fiestas 2002: 63. La traducción es nuestra)

En efecto, era la creencia entonces mayoritaria que las intromisiones militares en los procesos políticos se debían a una falta de profesionalismo, y que la adecuada formación los alejaría del escenario político, para dedicarse a sus labores propias. En palabras de Samuel Huntington, citado por Fiestas:

[...] la vocación de la oficialidad absorbe todas las energías y les provee toda su satisfacción ocupacional [...] y es incompatible con otros roles sociales o políticos. [...] Mediante la profesionalización de los militares, se les confina a una esfera restrictiva, que resulta ser políticamente estéril y neutral sobre todos los aspectos que son externos a dicha esfera. (Almagro, Cassou & Fiestas 2002: 64. La traducción es nuestra)

A principios de la década de 1970, el historiador británico marxista Eric Hobsbawm estudió el fenómeno que representaba el gobierno «revolucionario» peruano.⁴⁹ En una reseña escrita en 1971 para *The New York Review of Books* señaló que el proceso peruano estaba cambiando profundamente las estructuras del país, más rápida y decididamente que el gobierno marxista chileno de Salvador Allende (1970-1973), pues, por un lado, carecía de la cautela que este debía tener para actuar, pero que, por otro lado, mantenía a las masas al margen de participar en los cambios. Entonces, era una revolución y, a la vez, no lo era, y su característica más importante era que operaba en un vacío dejado en el poder y que aparte de representar a las Fuerzas Armadas no quedaba claro a quién más representaba:

Mientras que el gobierno marxista de Chile es cauto acerca de lo que ha logrado hasta ahora, si no sobre sus intenciones, el gobierno militar de Perú no tiene dudas acerca de lo que está haciendo. Está llevando adelante la Revolución Peruana. El gobierno peruano no acepta menos que eso y toma de mala manera cualquier sugerencia de que es solamente reformista. Cuando, durante una visita reciente, le pregunté a un grupo de oficiales de la COAP⁵⁰ —la institución cerebro del gobierno— qué tan lejos esperaban empujar el proceso de cambio, la respuesta fue: hasta que cada aspecto de la nación haya sido transformado fundamentalmente.

⁴⁹ Karl Marx, en *El 18 Brumario de Luis Bonaparte*, señalaba que la historia se repite siempre, primero como tragedia y luego como farsa. Resulta sintomático que, hace unos años, la analista política Martha Harnecker escribiera un estudio sobre el proceso social venezolano bajo el gobierno de Hugo Chávez, llegando a la conclusión de que se trata de una «verdadera revolución» (Harnecker 2003).

⁵⁰ Se trata del Comité de Asesores de la Presidencia (COAP), el cual estaba conformado por oficiales de alto rango en las Fuerzas Armadas, quienes eran elegidos directamente por el general Velasco, y cuya función era asesorar directamente al presidente. El COAP actuó como una suerte de «guardián» de la revolución y muchos de los miembros del mismo pasaron luego a ser ministros de Estado.

En tanto las revoluciones pueden definirse como transformaciones en la estructura económica, social e institucional, se puede hacer un caso sobre esta visión. Los generales ya han cambiado al Perú más profundamente que, digamos, los Nazis cambiaron a Alemania, o Perón a Argentina. (Estos paralelos no pretenden sugerir ninguna similitud entre estos regímenes; por el contrario, ellos arrojan dudas sobre las fáciles predicciones de que los generales peruano se están “moviendo en la dirección del fascismo”, sea lo que fuere que esto quiera decir).

Por otro lado, en tanto las revoluciones son movimientos de masas, el proceso peruano, claramente, no pertenece a estos movimientos. Ésta no es, ni siquiera, una “revolución desde arriba”, como la colectivización de Stalin o la Revolución Cultural de Mao. No involucra la movilización masiva de fuerzas populares por parte del gobierno, no lucha contra la resistencia de las masas. Las masas están, simplemente, fuera de la transformación que está tomando lugar.

El régimen Peruano ha, durante la mayor parte de sus tres años en el poder, operado en un vacío político. Representa a un consorcio organizado de oficiales cuya naturaleza exacta es oscura, pero que claramente representa a las fuerzas armadas. (Hobsbawm 1971: 1)

Si bien muchos de sus críticos identifican al gobierno militar de 1968-1975 en la persona del general Juan Velasco Alvarado, este gobierno no era caudillista, sino institucional, representante de las Fuerzas Armadas, como refiere Hobsbawm. Reflejaba un proyecto político de un sector importante de los militares de entonces, quizás no mayoritario, pero sí del grupo de oficiales con mayor influencia en las Fuerzas Armadas. Al respecto, señala Lowenthal:

En pocos meses, la nueva Junta se había establecido como gobierno institucional de las Fuerzas Armadas, no como un régimen caudillista. Había dejado en claro, además, su compromiso –al menos a nivel retórico– de promover profundos cambios en las estructuras económicas, sociales y políticas de la nación, e incluso, en su ideología. (1986: 4)

Según Evelyne Stephens (1983: 81-104), este gobierno militar –llamado luego «primafásico»– se caracterizó por fortalecer a los movimientos populares y de izquierda, pese a sus intenciones de dejar de lado a dichas organizaciones para dar apoyo explícito a las organizaciones promovidas por el propio Gobierno, como el Sistema Nacional de Movilización Social (SINAMOS) y la Central de Trabajadores de la Revolución Peruana (CTRP):

El gobierno militar peruano de 1968-80 desafió las expectativas y las categorizaciones derivadas del trabajo académico sobre el carácter y la ejecutoria de sus homólogos, pasados y presentes, en otros países latinoamericanos. Una anomalía clave es el hecho de que el movimiento obrero y la izquierda no fueron eclipsados, sino que salieron fortalecidos por el periodo de régimen militar en su capacidad movilizadora y su presencia electoral.

En consecuencia, la categorización dominante del régimen fue corporativista (Chaplin 1976; Coder 1975; Palmer 1973; Stepan 1978), y la expectativa fue que las fuerzas populares quedarían encapsuladas y desmovilizadas, aunque con grados de éxito sectorialmente diferentes según la capacidad anteriormente adquirida para resistir la imposición de controles y restricciones. Sin embargo, las políticas del gobierno velasquista no sólo no debilitaron las organizaciones populares existentes, sino que las fuerzas populares adquirieron además una mayor capacidad de movilización autónoma. (Stephens 1983: 82)

¿Por qué los militares adoptaron un programa de reformas? Lowenthal hace un buen resumen de las explicaciones estructuralistas ensayadas hasta 1985:

- E. V. K. Fitzgerald sostiene que la burguesía nacional no supo enfrentar la crisis de acumulación de capital y las Fuerzas Armadas intervinieron para asumir el rol «inadecuadamente desempeñado» por aquella.
- Aníbal Quijano describe una crisis de hegemonía, producida por una tensión irresuelta entre la oligarquía agraria y la burguesía industrial.

- John Weeks afirma que la burguesía fue la que tomó el poder en 1968, interpósita persona de los militares, agentes del «proyecto militar burgués».
- Similar conclusión postula el académico estadounidense David Becker (1983) al estudiar a la burguesía minera en su investigación sobre los límites de la nueva dependencia en el Perú de la revolución militar.
- Y esa es, también, la conclusión de Rosemary Thorp y Geoffrey Bertram (1979), en su amplio estudio de la historia económica peruana, que abarca el periodo 1890-1978.
- Julio Cotler, en su clásico de las ciencias sociales peruanas (1978), tiene un planteamiento más político que económico. El proyecto militar habría consistido en integrar a la Nación y consolidar al Estado; este, fortalecido, sería el mediador entre el capital extranjero y el país, haciendo que el éxito de esta estrategia lleve a que los peruanos reconozcan al Estado como «la encarnación de sus esperanzas y la esencia de su identidad nacional colectiva». El Estado construido por los militares fue cubriendo los conflictos de clase con una retórica de solidaridad corporativa. En palabras del propio Velasco, capital y fuerza laboral debían «tirar la cuerda por el mismo lado».

En todo caso, pese a todas sus limitaciones y sobrevaloración otorgada por sus defensores (pues se trata de un esquema muy general), se trató de uno de los primeros gobiernos en presentar un documento que contenga un esbozo de plan de gobierno, el llamado «Plan Inca»; aunque hay que precisar que este plan no fue presentado al inicio del proceso, en octubre de 1968, sino casi seis años después, en julio de 1974.

Capítulo 9

ALGUNAS CONCLUSIONES SOBRE LA POLÍTICA LABORAL VELASQUISTA

En resumen, los resultados de la principal medida política del velascato, la reforma agraria, se vieron prácticamente eliminados por su falta de coherencia en política económica. Terminó perdiendo por completo la base social que sostuvo al régimen durante media década, comprometiendo su imagen en la historia nacional, pues el empresariado peruano, pese a que el fortalecimiento de este fue uno de los objetivos de sus políticas, le guardó resentimiento desde el momento en que estableció reglas de juego favorables a los trabajadores al interior de sus propias empresas (como la comunidad industrial o la estabilidad laboral).

Por su lado, la izquierda se dividió entre quienes lo apoyaron y quienes no creían en sus reformas, y el aprismo se sintió despojado de sus banderas largamente anheladas. El resultado fue que el gobierno de Velasco Alvarado terminó recibiendo críticas de todos los frentes, pues se los abrió, gratuita o necesariamente, por todos lados.

En cierto sentido, la autocracia velasquista comparte características con la fujimorista, pero la percepción es distinta, sobre todo entre los empresarios (que apoyaron a Fujimori en los procesos electorales del periodo de 1992 al 2000). Si Fujimori se hubiera retirado del poder en el 2000, sin intentar una tercera reelección fraudulenta –ya la de 1995 presenta rasgos que la hacen dudosa–, quizás hoy ya estaría regresando al poder.

Los cambios introducidos por Velasco, muchos de ellos indispensables, no se hicieron con un mínimo nivel de consenso político (era una dictadura), lo cual creó las condiciones para que, ante el menor cambio en la correlación de fuerzas políticas, como

se dio en 1975, la mayor parte de los mismos fueron rápidamente revertidos. Más aún, llevó a la política peruana a un extremo de un péndulo político y económico, cuyos efectos aún padecemos: desde mediados de la década de 1970 venimos sufriendo cambios pendulares, de un extremo a otro, en aspectos políticos y económicos, que impiden la creación de consensos y que más bien polarizan –cada vez más– las posiciones políticas.

Un país no progresa o logra objetivos sostenibles en el largo plazo sobre la base de imposiciones, sino sobre la base de acuerdos entre partes interesadas en ganar y ceder mutuamente. De manera parcial, esto tiene que ver con la visión cultural que tiene cada pueblo. No es extraño que en español no exista un equivalente completo al verbo inglés *to compromise*⁵¹, que significa llegar a un acuerdo mediante concesiones mutuas. Menos extraño aún que no haya hecho falta en nuestra política, hasta el día de hoy, en que la explosión de conflictos sociales parece requerir acuerdos de este tipo. El diálogo social es un instrumento institucional que permite llegar acuerdos entre partes enfrentadas o con potencial enfrentamiento, el cual no ha sido desarrollado casi en absoluto en el Perú.⁵²

Ni Velasco, desde su peculiar visión «socialista», ni Fujimori, desde una visión «capitalista» han realizado modificaciones permanentes en cuanto a la política laboral. Ambos generaron modificaciones que, aunque duraron más allá de su gobierno, la falta de consensos mínimos trae abajo. Sin embargo, los cambios proempresariales suelen hacerse más rápida y duraderamente que los protrabajador, debido a la falta de organizaciones sindicales y condiciones mínimas para que estas logren sus objetivos. Tal es el caso del mercado de trabajo a lo largo de la primera del siglo XXI, como veremos más adelante.

⁵¹ Según el diccionario *Merriam-Webster*: «1. Settlement of differences by arbitration or by consent reached by mutual concessions» (arreglo o acuerdo sobre diferencias por medio del arbitraje o por consenso, alcanzado por concesiones mutuas de las partes). Quizás lo más parecido es el verbo «transigir» («Consentir en parte con lo que no se cree justo, razonable o verdadero, a fin de acabar con una diferencia», según el DRAE), pero el uso cotidiano carece normalmente del matiz que plantea la definición del diccionario.

⁵² En este aspecto se están haciendo algunos esfuerzos en la institucionalidad del Estado peruano, como la creación, hace algunos años, de la oficina que trata de resolver los conflictos sociales; durante el actual gobierno de Ollanta Humala se le da el título de «Alto Comisionado de la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad». En el ámbito internacional, el modelo «pólder» del Reino de los Países Bajos es un ejemplo a seguir, al ser un modelo de diálogo social que ha permitido llegar a difíciles acuerdos –no sin fricciones– como el aumento de la edad de jubilación, pese a la férrea oposición de la central sindical holandesa FNV.

Capítulo 10

UN BREVE BALANCE DEL GOBIERNO MILITAR EN SU PRIMERA FASE (1968-1975)

10.1. Aspectos políticos

Luego de examinar algunos de los rasgos más importantes del proceso liderado por Velasco Alvarado, ahora nos toca revisar los aspectos políticos. Pero, antes de este cometido, es preciso plantear estas interrogantes: ¿por qué el encono y la ácida crítica en la que coinciden muchos sectores políticos en la actualidad? ¿Tan desastrosas e irracionales fueron las reformas emprendidas por Velasco?

Si nos basamos en lo que publican los medios de comunicación, la posición anti-Velasco pareciera ser si no unánime, al menos mayoritaria. No es de extrañar. Una de sus medidas fue la clausura y expropiación de los medios de comunicación masiva. A la clausura de los diarios *Expreso*, *Extra*, la revista *Caretas* y las radioemisoras *Radio Noticias* y *Radio Continente*, se sumó la presión a los canales de televisión privados para que, en 1971, vendieran el 51% de sus acciones al Estado. En julio de ese año se expropiaron los diarios *La Prensa*, *El Comercio*, *Última Hora* y *Ojo*, por medio del Decreto Ley N.º 20681. Ningún propietario de un medio, en la actualidad, puede tener una opinión favorable de Velasco.

Algunas interpretaciones negativas de su gobierno buscan una explicación en los orígenes humildes de Velasco, quien nació en Castilla, un distrito popular de Piura, en un hogar con once hijos. El propio general llamó al periodo de su infancia «una digna pobreza» (Klarén 2004: 411). En una entrevista, precisamente el año de su muerte, el general Velasco afirmó:

[ENTREVISTADOR:] Libros como “El poder invisible”, lo han descrito a usted como un hombre resentido, lleno de amargura por su infancia tan pobre, tan dura. ¿Qué le suscita eso?

[ENTREVISTADO:] Hubiera sido como el alacrán. Me hubiera metido la ponzoña yo. Cuando yo hice la revolución, ya era general de división. Había llegado a lo más alto de mi carrera como General de División.⁵³

Sin embargo, un amigo de infancia de Velasco no lo recuerda como un resentido social:

Nunca se quejó de haber nacido humilde, o pobre. Eso lo tengo que rechazar enfáticamente. Lo que mucha gente ha dicho, que tenía un complejo de inferioridad, porque había sido pobre, o incluso humilde. Yo estoy convencido que no. Él más bien peleaba por pequeños detalles de injusticia. Y creo que lo motivó, desde pequeño, las injusticias por las que pasaba el Perú [...]. Yo pienso que desde su niñez ha sufrido la desesperanza, la injusticia. (Krujit 1991: 116-117)

No obstante, sí tenía un sentimiento claramente negativo hacia la oligarquía, a la cual consideraba funesta para el país:

Nosotros hemos hecho cuántas cosas a una velocidad espantosa. Yo sabía que en cualquier momento me botaban. Porque aquí en el Perú, fatalmente, la oligarquía nunca muere [...]. Muchos han dicho que una de las cosas que hizo la revolución fue terminar con la oligarquía. Bueno, yo creo que no hemos terminado con la oligarquía. Han quedado restos. Y estos restos, están creciendo otra vez.⁵⁴

Según Julio Cotler: «los militares habían combatido y reprimido, cumpliendo las funciones de “perro guardián de la oligarquía”, Velasco *dixit*». (2005: 23)

Antonio Zapata, uno de los historiadores que más ha tratado sobre el tema, afirma:

⁵³ Entrevista realizada por César Hildebrandt para la revista *Caretas*, 3 de febrero de 1977. Velasco murió el 24 de diciembre de ese año, en el Hospital Militar de Lima.

⁵⁴ Entrevista a Juan Velasco por César Hildebrandt, *Óp. cit.*

Sorprende tanta unanimidad de la sociedad política con respecto a Velasco. Sólo dos respuestas son posibles. O efectivamente fue el peor presidente del siglo XX, o se trata de una excusa que les conviene a todos. Para demostrar que fue una calamidad habría que probar que la reforma agraria y las nacionalizaciones de recursos naturales –sus dos medidas fundamentales– eran equivocadas y rechazadas por la sociedad de aquellos días. Por el contrario, mi apreciación es que gozaban de amplio consenso. (2007: 22)

Siempre es más fácil hacer una autopsia que diagnosticar y aplicar un tratamiento, que puede ser equivocado o no. En el momento que se nacionaliza el petróleo, prácticamente ningún peruano se opuso a la medida. Si bien no había un desarrollo de la medición de la opinión pública comparable al de hoy, quienes recordamos el momento podemos afirmar que hubo un elevado consenso sobre la medida. Algo similar puede afirmarse de la reforma agraria, que fue llevar adelante una política que tenía apoyo popular y apoyo de parte de los partidos políticos progresistas, pero que había sido detenido por cuestiones de conveniencias y alianzas políticas de corto plazo. Es decir, si vemos desde la perspectiva actual los cambios realizados, puede criticarse a la luz de los resultados, pero en su momento parecieron lo mejor y más necesario.

En otro texto, Zapata intenta una interpretación de lo ocurrido:

Sorprende que las democracias hayan sido menos atrevidas y que la voluntad de cambio haya emanado de gobiernos autoritarios. Pareciera que en el Perú del siglo XX, la energía política fue consecuencia del poder vertical y centralizado. Pero, Velasco es distinto. En efecto, tanto Leguía como Fujimori realizaron profundas transformaciones en favor de un sector de la elite económica. En ambos casos, además, los cambios fueron bien vistos por el gobierno norteamericano.

En este sentido, Velasco es singular. Es el único presidente que quiso cambiar el orden social en oposición a los Estados Unidos y al poder económico local. Por ejemplo, Leguía se enfrentó a la vieja oligarquía, pero gozó del apoyo de un grupo alterno de millonarios. Por el contrario, a Velasco no lo quiso nadie en la clase alta. La reforma agraria y las nacionalizaciones de recursos naturales fueron resistidas

por todos los poderes establecidos. Por ello, los periodistas de derecha lo odian visceralmente hasta hoy. Es la otra cara de la moneda del miedo que le inspiró a la oligarquía peruana. Estuvieron a punto de perder el país. (2008: 22)

Zapata plantea dos variables que limitaron el accionar del gobierno militar «primafásico» y remata la explicación haciendo énfasis en el autismo propio de cualquier gobierno, pero que se vuelve particularmente inverosímil entre los regímenes autoritarios:

Su gobierno estuvo limitado por dos variables principales. Por un lado quiso alcanzar apuradamente al resto de América Latina. A raíz de la crisis mundial de 1930, los grandes países de Latinoamérica emprendieron la industrialización por substitución de importaciones. El Perú no lo hizo. Por el contrario, insistió solitariamente en la exportación de materias primas y al llegar a los sesenta casi no tenía aparato industrial propio. Nos sentíamos retrasados.

Es que en esa época se pensaba que solo la industria podía masificar el empleo para los migrantes que dejaban el campo. Por ello, Velasco quiso alcanzar a los demás a pasos agigantados, sin precaución alguna. En el afán de correr, atropelló a medio mundo y perdió potenciales aliados que le hubieran conferido mayor estabilidad a su proyecto.

En segundo lugar, Velasco tuvo un excesivo afán redistributivo que comprometió su principal medida: la reforma agraria. A la vez que transfirió la propiedad agraria, estabilizó los precios de los productos del campo y los mantuvo retrasados con respecto a los industriales. El agro cambió de manos y se arruinó a continuación. El intercambio desigual con la ciudad lo perdió. El gobierno militar tomó una decisión equivocada. Era una época de fijación de precios por el Estado, no por el mercado. En ese contexto, a los militares se les ocurrió que los campesinos debían sacrificar algo en favor de los trabajadores de la ciudad, que no habían recibido ningún bien semejante a la propiedad agraria. Esa compensación consistía en alimentos baratos.

Por ello, los productos provenientes del campo vieron estancados sus precios mientras que los urbanos se dispararon. El resultado fue funesto: el campo se empobreció y la reforma agraria lejos de brindar prosperidad trajo un enorme retraso material y tecnológico. No hubo reinversión, sino fuga masiva de capitales y talentos.

Estos dos procesos fueron de la mano con el mencionado autoritarismo que Velasco compartió con Leguía y Fujimori. Ese verticalismo es la causa de fondo de yerros políticos que estorbaron sus propias iniciativas. En los temas que hemos revisado, Velasco se perdió a sí mismo. La explicación es que no escuchaba ni tomaba en cuenta la opinión de los demás. (2008: 22)

Algunos de los análisis más destacables sobre este periodo son los elaborados por el sociólogo Henry Pease García en sus libros: *El ocaso del poder oligárquico. Lucha política en la escena oficial, 1968-1975*, de 1977, o *Los caminos del poder. Tres años de crisis en la escena política*, de 1979. En un texto publicado en México, Pease afirma:

Aunque el general Velasco retiene –dentro de su conducción pendular– la dirección que marca el rumbo del proceso avanzando una a una las reformas, estos rasgos de la lucha de tendencias marcarán el proceso político. La burguesía intentará sucesivos rodeos obteniendo importantes concesiones en los primeros años –aunque sus representantes militares más significativos en la cúpula no alcanzan hegemonía e incluso son derrotados por momentos–, esperando pacientemente la ocasión para retomar la ofensiva. Esto sucederá al final de la Primera Fase, cuando el régimen comienza su deterioro interno, al agudizarse la lucha política en la cúpula y en la Fuerza Armada con la presencia en el poder de una alternativa autoritaria, calificada por muchos de profascista [Nota de Pease: *Somos conscientes de que el término en este caso es inadecuado, aunque expresa la forma en que fue visto en la escena, en tanto tenía rasgos que a una observación inicial recordaban formas fascistas de poder*] que intenta encuadrar la movilización popular y establecer una asociación más orgánica con el capital extranjero, desde el Estado. (1979: 68-87)

En particular, sobre las intenciones conscientes o inconscientes de los militares y de los funcionarios que los acompañaron en la experiencia, puede verse: *Velasco: la voz de la revolución. Discursos del Presidente de la República General de División, Juan Velasco Alvarado* (1972); y el libro de Augusto Zimmermann Zavala: *El Plan Inca. Objetivo: Revolución Peruana* (s/f).

Ambos textos plantean, en términos generales, que la intención de los militares era hacer las transformaciones que los civiles no hicieron y que eran necesarias de hacer

para cambiar el país. Se trataba de cambios realizados para mejorar la situación de la gente más pobre; y que si al final no se logró que sean favorables fue porque tanto grupos políticos de izquierda como de derecha, incluyendo al APRA y Acción Popular, se opusieron a ello.

10.2. Aspectos económicos

La expansión económica inicial del régimen velasquista no perduró, poniendo de manifiesto los límites estructurales al crecimiento, que no fue acompañado por una ampliación significativa del aparato productivo, pese a que hubo un incremento de la inversión neta.

Esta situación provocó la agudización de algunos desequilibrios sectoriales, generando la aparición de fuertes rigideces y estrangulamientos en la producción, así como la insuficiente capacidad de importación, el estancamiento de la producción agrícola y la limitación de la capacidad instalada, originando el empeoramiento de las presiones inflacionarias. Felipe Portacarrero afirma al respecto:

Asimismo, en 1973, se hicieron presentes factores coyunturales que agravaron dicha situación: la crisis agrícola y pesquera (presentes desde 1971-72), el estancamiento relativo de la construcción, que han determinado el deterioro de los niveles de empleo y consumo popular con la consiguiente reducción del dinamismo de la producción industrial de artículos de consumo no duradero. La crisis internacional ha ejercido también un efecto negativo, generando escasez y encarecimiento de las importaciones de alimentos, petróleo e insumos industriales. (1974: 41)

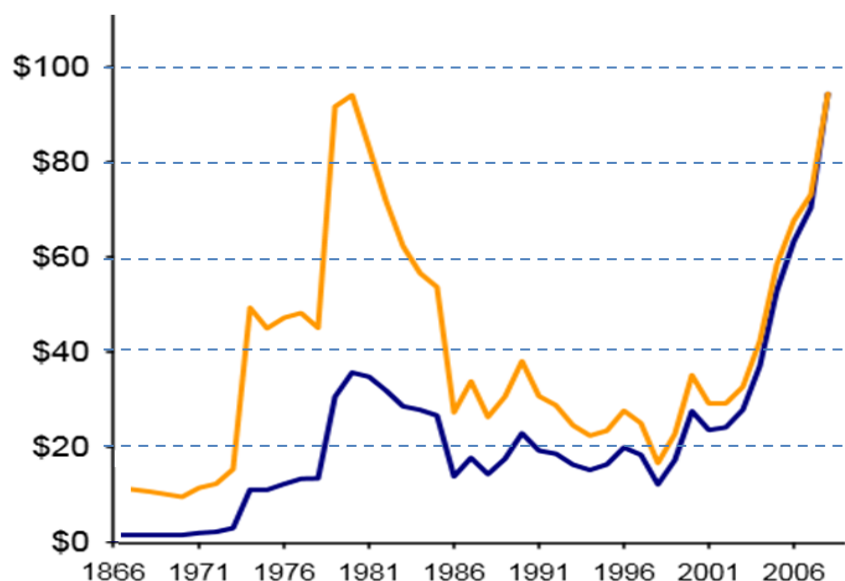
Existió, entonces, un choque económico exógeno que exacerbó los problemas políticos y sociales internos, y que merece ser tratado con cierta extensión: se trata del choque causado por el precio del petróleo.⁵⁵ El aumento del precio, unido a la gran dependencia

⁵⁵ La crisis petrolera de 1973 –también llamada primera crisis del petróleo– se inició en agosto de ese año, a raíz de la decisión de un grupo de países, en los cuales la religión islámica es mayoritaria, de no exportar más petróleo a los países que habían apoyado a Israel durante la llamada guerra del *Yom Kippur*, que

que tenía el mundo industrializado del petróleo, provocó un fuerte efecto inflacionista y una reducción de la actividad económica de los países afectados.

Gráfico 9

Evolución de los precios del petróleo, 1971-2007



Nota: La línea naranja muestra el nivel de precios constantes, ajustado según la inflación. La línea azul muestra los precios corrientes.

Fuente. Datos tomados de Energy Information Administration (2012). Gráfico de elaboración propia.

Las débiles condiciones políticas para el mantenimiento de la propuesta «primafásica» se convirtieron, prácticamente, en inexistentes ante la gravedad de la situación económica, la cual empeoraría a fines de la década de 1970 con un mayor incremento del precio del petróleo, como se aprecia en el gráfico anterior.

enfrentó a Israel con Siria y Egipto. Esta medida de embargo petrolero incluía a Estados Unidos y a sus aliados de Europa occidental. La súbita escasez del recurso energético más importante de Occidente –dada la alta inelasticidad precio de la demanda– generó un incremento en el precio nunca antes visto.

La decisión se hizo operativa a través de la Organización de Países Árabes Exportadores de Petróleo (que agrupaba países árabes miembros de la OPEP, más Egipto, Siria y Túnez) con miembros del golfo Pérsico de la OPEP (lo que incluía a Irán). Este último país, como se sabe, no es árabe, aunque sí musulmán, mayoritariamente.

Capítulo 11

LA «SEGUNDA FASE»

Evidentemente, los cambios producidos por el régimen militar no eran favorables para algunos grupos de poder económico. En principio, durante su auge reformista (1969-1972), logró desarticular a la oligarquía terrateniente y trasladó la propiedad de la tierra a la mayoría de campesinos serranos y a cooperativas costeñas.

Su efecto de largo plazo fue, por un lado, una caída en la productividad de la tierra y disminución de las exportaciones agrícolas (como fue el caso del azúcar y el algodón), así como una severa reducción en la seguridad alimentaria –fenómeno que ha venido agravándose desde entonces hasta la fecha–; pero, por otro lado, permitió un aumento importante en los activos de la población más pobre del país, si bien las dificultades para comercializarlos y la falta de infraestructura hizo que hubiera una pérdida severa en el valor de mercado de estos bienes. Como señalan Escobal, Saavedra y Torero:

El análisis sugiere la posible existencia de una relación entre la distribución de los activos y la distribución del ingreso y la pobreza. Así, la reducción en la pobreza y la reducción de la dispersión del gasto se relacionarían a cambios estructurales de largo plazo en la tenencia media y dispersión de la educación y tenencia de tierra. Por un lado, la dispersión en la tenencia de tierra se ha reducido, evidencia que junto con el hecho que el stock de tierras disponible se ha incrementado, es consistente con una mayor tenencia de este activo entre los pobres. Sin embargo, la falta de un marco institucional que facilite la transabilidad de la tierra redujo su valor de mercado así como su productividad. Asimismo, la falta de otros activos complementarios, como bienes públicos y educación hacen que a pesar que se

pueda haber mejorado la distribución al interior del sector rural las tasas de pobreza sigan siendo muy altas. (1999: 31)

Según algunos autores, esta situación fue la que creó un «colchón» social que amortiguó el impacto de discursos radicales como el de Sendero Luminoso, impidiendo la expansión de la ideología extremista entre los campesinos de la sierra (por el contrario, otros opinan que la eliminación de la oligarquía agrícola generó el vacío en el poder que fue llenado por Sendero Luminoso).

Pero los cambios no tenían un consenso general entre los propios militares. Un grupo de ellos tenía un pensamiento más afín al empresariado nacional, por lo que las reformas no eran bien vistas, creando una serie de tensiones y disputas al interior del grupo de militares que manejaban el poder.

En febrero de 1973, el presidente Velasco Alvarado sufrió un derrame producto de un aneurisma aórtico abdominal, que puso en serio peligro su vida y le provocó una gangrena en la pierna derecha, la cual tuvo que ser amputada en marzo de ese año. Esto trajo como consecuencia un debilitamiento en el ánimo y el liderazgo ejercido por Velasco entre la cúpula militar en el poder, favoreciendo al grupo disidente al interior del mismo, pero sin darle aún la hegemonía.

En febrero de 1975, un levantamiento al interior de la Guardia Civil en búsqueda de mejor trato y mejores condiciones de trabajo⁵⁶—la Policía peruana estaba entonces dividida en tres cuerpos: la Guardia Civil (GC), la Guardia Republicana (GR) y la Policía de Investigaciones (PIP)— trajo como consecuencia un conjunto de saqueos e incendios, con un saldo de más de cien muertos, cerca de mil heridos de bala y cuantiosos daños materiales.⁵⁷ La debelación de este levantamiento policial fue cruenta y configuró un primer éxito del grupo disidente, que ganó fuerza con los resultados.

⁵⁶ Acontecimiento conocido popularmente como el «Limazo».

⁵⁷ Según fuentes extraoficiales; en este caso, reportaje especial de Enrique Zileri por el 26 aniversario de los hechos (*Caretas*. Lima, 3 de febrero del 2000). Puede verse, también, el encarte especial que acompañó a la edición N.º 509 de *Caretas*, del 7 de febrero de 1975.

Según Ricardo Portocarrero:

El descontento popular alcanzó también a los miembros de la Policía, mayoritariamente procedente de sectores populares y medios bajos. Los policías se sentían postergados por un régimen militar que los consideraba como “fuerzas auxiliares” y no contaban con representación alguna en los organismos de gobierno. Pedían además la mejora de sueldos y el fin de los maltratos que sufrían. Se mencionaba el caso específico de un oficial de policía que había sido abofeteado públicamente por el jefe de la Casa Militar de Palacio de Gobierno, por incumplir sus órdenes de no permitir que los periodistas se acercasen al vehículo del Presidente.

La manifestación policial empezó el sábado 1º de febrero de 1975, y al día siguiente se extendió de comisaría en comisaría, conformándose una comisión representativa que se instaló en la sede de Radio Patrulla, en la avenida 28 de Julio del distrito de La Victoria. Los policías amenazaron con una huelga total de no atenderse sus reclamos; al fracasar las negociaciones, consumaron la amenaza y el martes 4 Lima quedó completamente desguarnecida. En las últimas horas de la tarde de ese día empezaron a sentirse las consecuencias, sobre todo por la congestión del tráfico y el aumento de atracos y delincuencia.

Hacia la medianoche del 4 al 5 de febrero, unidades blindadas del Ejército sitiaron Radio Patrulla exigiendo la entrega de los dirigentes policiales y el fin de la huelga; al no haber respuesta, a las cuatro de la madrugada se produjo la toma violenta del local. Muchos policías huyeron y otros se rindieron. En los barrios colindantes la población podía escuchar el tableteo de ametralladoras y estruendo de tanques. Debido al cerco militar de la zona, que impidió el acceso, nunca se pudo precisar el número de muertos y heridos entre los huelguistas. La versión oficial negó que hubiese habido bajas, lo que resulta hartamente improbable. Culminada su labor, el Ejército se retiró.

Las horas siguientes en las calles del centro de Lima fueron de incertidumbre. La gente temía salir de sus casas, pero poco a poco comenzó a darse cuenta de la falta de control. En la mañana, la protesta estalló tanto en Lima como en el Callao. Turbas recorrieron la ciudad e incendiaron el Casino Militar (situado en la Plaza

San Martín), el local del diario Correo y el Centro Cívico (donde se hallaban las oficinas del SINAMOS). Los ataques a estos últimos, al parecer, estuvieron encabezados por estudiantes apristas que trataron de dirigir la espontánea explosión popular. Los vándalos se dirigieron a continuación hacia la sede del diario Expreso, pero sus trabajadores bloquearon las entradas con enormes bobinas de papel y se defendieron. Paralelamente se produjeron saqueos de tiendas y supermercados.

Desde el mediodía el Ejército ocupó la ciudad imponiendo el orden. Desde Palacio de Gobierno se ordenó la salida de las tropas de la segunda región militar con sede en Lima, a cargo del general Leonidas Rodríguez Figueroa. Las tropas, montadas en tanques, tanquetas y hasta helicópteros, salieron recién a mediodía y reprimieron a sangre y fuego tanto a los saqueadores como a los manifestantes. Asimismo, mediante comunicado oficial, el gobierno suspendió las garantías constitucionales y declaró el toque de queda a partir de las 6 de la tarde. El día 6 se dispuso que el toque de queda fuese a las 8 p.m. Más adelante fue a las 10 p.m., y, finalmente, a medianoche, pero pasó algún tiempo sin que pudiera retirarse definitivamente.

El saldo oficial fue de 86 muertos, 155 heridos, 1,012 detenidos y 53 policías enjuiciados. (2000: 1004-1005)

En agosto de 1975, el grupo disidente decidió que era el momento para pasar a la ofensiva y tomar el poder. Así, el 29 de ese mes, Velasco Alvarado fue «relevado» del alto mando y el general Francisco Morales Bermúdez fue instalado en su lugar. La justificación que se utilizó para destituir a Velasco Alvarado fue que este había:

[...] desviado el proceso revolucionario de la fuerza armada, iniciado el 3 de Octubre de 1968 y por su personalismo. En otro párrafo el comunicado de los altos jefes del ejército daba a entender que el General Juan Velasco Alvarado no se encontraba en la posesión de sus facultades mentales para seguir en su tarea de gobernante. (Gambetta 2000)

La llamada «segunda fase» del gobierno militar inició un proceso de dismantelamiento del conjunto de reformas llevadas adelante por la «primera fase», el cual se explica al menos de dos maneras distintas.

Para unos, no había razones políticas sino institucionales: fue un intento de «rescatar» a las Fuerzas Armadas de un experimento que las desgastó, fue una política de «control de daños», de emergencia, antes que los efectos fueran irreversibles. Según esta explicación, la situación se estaba escapando del poder de control del Gobierno, salvo que se decidiera por una solución extrema al estilo de Chile o Argentina.

Para otros, se trató de un giro ideológico explicado por la recomposición de los militares que ocupaban la cúpula en el poder, giro que inició el retroceso en las reformas «progresistas». Pero el espacio creado por la «primera fase» había permitido la formación de cuadros izquierdistas de todo tipo, los cuales empezaron sistemáticamente a oponerse al cambio en la dirección a seguir, ampliando el descontento. De cualquier modo, las Fuerzas Armadas detuvieron parcialmente su intento reformista en medio de una escalada de protestas, pues los cambios en la política económica sugeridos por el FMI y el Banco Mundial implementados entre 1977 y 1978 provocaron una serie de protestas bajo la forma de paros nacionales, en un contexto de huelgas crecientes.

Por ejemplo, el número de huelgas –que se había reducido ligeramente entre 1963 y 1970– venía en aumento sostenido entre 1972 y 1975. Entre 1972 y 1974 aumentó en 37.4% y solamente entre 1974-1975 aumentó en 38.6%; el crecimiento total de las huelgas fue de 114% para el lapso que va entre 1968 y 1975. Como consecuencia de un conjunto de estallidos populares en Lima, se implantó el toque de queda en junio de 1976. A mediados de 1977, luego de una serie de «acontecimientos que se sucedieron en el curso de unas cuantas semanas, sacudiendo al país entero» (Valladares 2007: 244), hubo un paro nacional de grandes proporciones que terminaría de convencer a los militares que su momento había pasado.

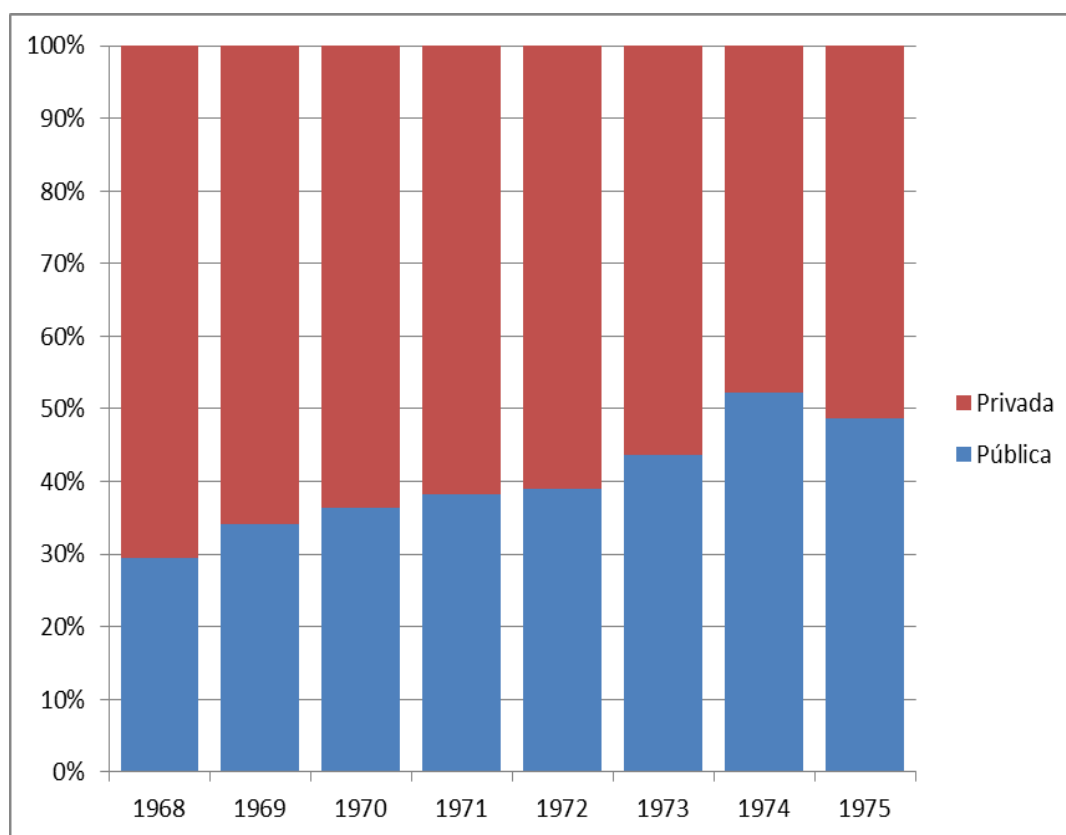
Para efectos de esta tesis, nos concentraremos en los cambios realizados en la política laboral, cambios que serán explicados en los capítulos referidos al tema.

Ahora bien, ¿por qué se observó este auge en el número de huelgas? Ello no se debió solamente a que los trabajadores habían logrado mejores niveles de organización. Existieron razones económicas para tal fenómeno.

Entre 1969 y 1972 hubo una breve expansión económica, que no tuvo un correlato en niveles de inversión neta; es decir, el aumento en la producción se realizó sobre la base de un mayor uso de la capacidad instalada de las empresas. Pese a que se dieron una serie de incentivos que favorecían la inversión privada y a que existía un cuerpo legislativo y una política explícita de protección a la industria nacional, los empresarios, al ver recortadas sus prerrogativas empresariales, presentaron resistencia a invertir (Cfr. Sulmont 1978: 299).

Además, como resultado del reciente cambio de propiedad en el campo y la falta de capacidad de inversión por parte de los nuevos propietarios, se observó un estancamiento de la producción agrícola, particularmente la industrial destinada a la exportación, pero también la destinada al consumo alimenticio interno, lo cual provocó, a su vez, un aumento en las importaciones de alimentos y un aumento en los niveles de subsidios estatales.⁵⁸

⁵⁸ Uno de los resultados perversos de la política alimenticia de entonces fue el inicio de la sustitución de consumo de origen nacional por productos extranjeros. Por ejemplo, en la sierra peruana, los campesinos más pobres empezaron a sustituir rápidamente el consumo ancestral de papa por fideos y pan, debido a que el trigo –que ya venía altamente subsidiado por los Gobiernos de los países productores– recibió un alto subsidio por parte del Gobierno peruano, llevando a la irracionalidad de hacer el precio del trigo de Kansas mucho más barato en el Perú que en los EE.UU.

Gráfico 10**Inversión pública y privada como porcentaje de la inversión total, 1968-1975**

Fuente. Datos tomados de Wise (1990), citados por Parodi (2007). Gráfico de elaboración propia.

Por otro lado, los sectores en los cuales sí se observó altos niveles de inversión –tanto de origen estatal peruano como extranjero–, fueron los sectores extractivos: la minería y el petróleo. Pero, debido a sus características propias, la inversión en estos sectores no muestra efectos en el corto plazo y se trata particularmente de sectores cuyo efecto multiplicador es muy reducido, comportándose como enclaves en la economía local.

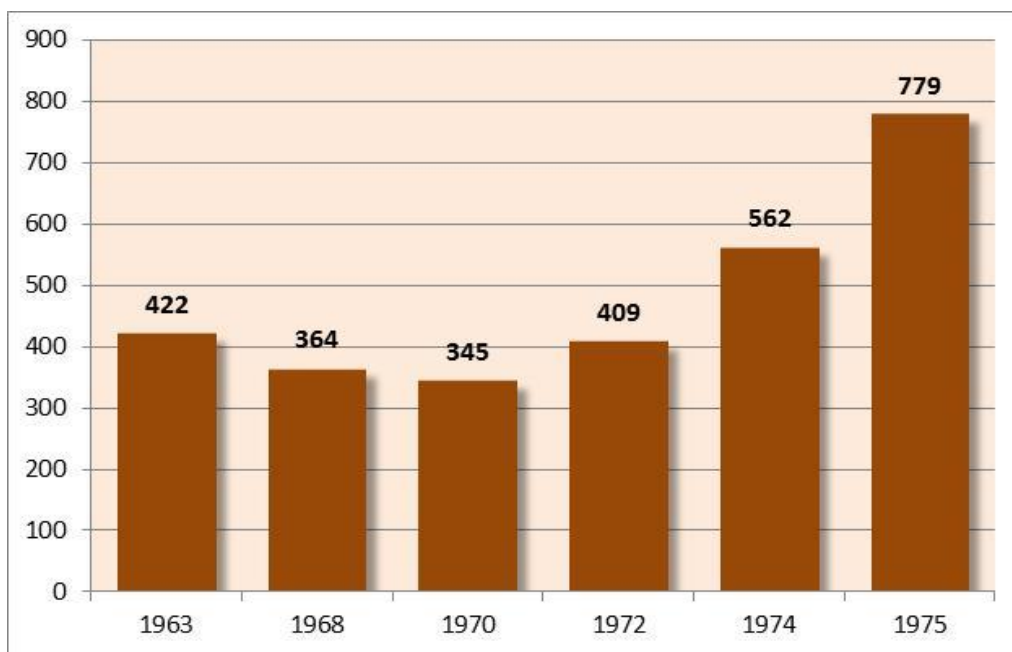
A todo esto se añadió la caída en los niveles de producción del sector pesquero, debido a la contracción del subsector anchovetero, el más importante, generando desempleo en los principales puertos del litoral peruano.

Para empeorar el panorama, la crisis internacional redujo los niveles de producción de los bienes importados y redujo la demanda de productos de exportación, haciendo que los precios de los primeros aumente y el precio de los segundos se reduzca.

Dado que se trataba de una economía altamente subsidiada –debido a las medidas populistas de control de precios implementadas en los años anteriores–, estos aumentos en los precios de los bienes importados generaron fuertes presiones sobre la caja fiscal, la cual, en medio de la recesión, no tuvo alternativa en el esquema existente, salvo recurrir al endeudamiento externo. Esto hizo que las posibilidades de una intervención estatal para reactivar la economía fueran muy reducidas, pero al mantener el ritmo de la demanda –debido, nuevamente, a los precios subsidiados– se empezaron a generar presiones inflacionarias que no pudieron detenerse, principalmente desde 1974. (Cfr. Boloña 1981: 81-83)

El aumento en los precios, que redujo los niveles del salario real, y la caída del empleo fueron el combustible de las protestas sociales que hemos reseñado líneas arriba, cuya fuerza y combatividad se basó en la expansión del movimiento sindical observado a inicios de la década de 1970. Señala Denis Sulmont:

Este auge huelguístico terminó por romper el esquema político conciliatorio del régimen, polarizando las fuerzas políticas en el interior y afuera del gobierno. Los aparatos de movilización social se convierten en instrumentos de manipulación utilizados por el poder para frenar las luchas populares. Ello coincide con el descontento de la pequeña burguesía que socava aún más el sustento social del régimen y desencadena su crisis política. (Sulmont 1978: 299).

Gráfico 11**Perú: número de huelgas anuales, 1963-1975**

Fuente. Datos tomados del MTPE. Gráfico de elaboración propia.

Tercera Parte:

La «flexibilización» progresiva del mercado de trabajo

Capítulo 12

LAS CONTRARREFORMAS DE LA SEGUNDA FASE DEL GOBIERNO MILITAR

Al alejarme de la conducción del proceso revolucionario lo hago con la última convicción del deber cumplido y haber sentado las bases para un nuevo Perú.

(Juan Velasco Alvarado, 1975)

Ya sea que los militares «primafásicos» representaran a la burguesía nacional que había sido incapaz de articular un proyecto político, o que los fenómenos sociales que los moldearon durante las décadas de 1950 y 1960 les haya introducido una forma alternativa de ver las cosas y hayan podido llegar al poder con un programa propio de cambios, resulta innegable que el gobierno militar de 1968-1975 había generado una serie de reformas que fueron favorables por lo menos para algún sector de trabajadores – principalmente, para el que laboraba en las grandes empresas, las cuales alcanzaron los cambios introducidos en aspectos de propiedad y dirección–, punto de vista compartido por quienes consideramos que resulta necesaria la intervención del Estado en el mercado de trabajo, debido a las asimetrías existentes y la urgencia de fortalecer los sindicatos como contrapeso a dichas asimetrías.

No obstante, la situación económica –al margen del contexto del mercado de trabajo– presentaba una serie de problemas que era necesario afrontar, por lo que, desde nuestro punto de vista, se emprendieron cambios que resultaron indispensables, creándose la necesidad, además, de llevarlos a cabo como pretexto para emprender nuevas reformas en otros aspectos, como la legislación laboral.

Como en cualquier otro ámbito, la legislación laboral era susceptible de mejoras, pues tenía una serie de complicaciones que la hacían confusa y contradictoria; sin embargo, se optó por realizar cambios que contenían una orientación ideológica. Más adelante revisaremos los hechos ocurridos con mayor detalle, por ahora veamos lo que se conoce como diferencias entre «economía positiva» y «economía normativa».

La distinción entre economía positiva y economía normativa se genera en un intento de dar a la ciencia económica una apariencia inocua, al margen de la política. Se llama economía positiva a aquella que describe las cosas «como son», mientras que la economía normativa es la que describe los fenómenos económicos «como deben ser». La economía normativa, entonces, expresa juicios de valor, juicios normativos que expresan valores como justicia o equidad, y por tanto expresa cuáles deberían ser los objetivos de política económica, cuáles deberían ser las medidas de política pública.

Cualquier medida de política económica se da sobre la base de una descripción de la realidad que pretende ser «positiva». Sin embargo, como veremos, los diagnósticos positivos sobre los cuales se dan, en la práctica, las medidas económicas tienen un trasfondo ideológico, que opta por favorecer a algunos para perjudicar a otros.

Aunque algunas veces es así, esto no tiene necesariamente un contenido «clasista», en el sentido marxista. Medidas de política económica pueden favorecer a un grupo de empresarios y trabajadores de un sector, mientras que, a la vez, pueden perjudicar a otro grupo de empresarios y trabajadores de otro sector. Lo que no puede eliminarse por completo, al tomar una decisión de política económica, es la opción por un sector o por otro.

En general, las medidas de política económica que se aplicaron entre 1978 y 2010 han favorecido a un grupo de empresas pertenecientes a un sector económico y al reducido grupo de trabajadores vinculados directamente a ese grupo de empresas. Se trata de aquellos relacionados a los mercados externos de exportación, como la minería, la agricultura de exportación y el sector de textiles y confecciones orientados al mercado externo; en contraposición –como suele ocurrir en las decisiones de política económica–,

las empresas que producían para el mercado interno fueron afectadas. Esta ha sido la opción explícita de política económica que se ha adoptado en las últimas décadas y que explican los cambios ocurridos en la economía en estos años.

12.1. Las razones políticas y económicas del rápido retroceso

Las reformas velasquistas tuvieron breve vigencia, básicamente por un lustro: 1970-1975. Entre 1976 y 1977 se empezó a cambiar gradualmente el rumbo, para volver al modelo primario-exportador a partir de 1978. Para algunos autores, el cambio de rumbo propuesto por el nuevo grupo en el poder, liderado por el general Francisco Morales Bermúdez Cerrutti, fue un intento de buscar un mayor consenso social mediante rasgos liberales (Cfr. Sulmont 1978: 300; Sheahan 200: 1124). Para otros autores, se trató de un viraje radical desde posiciones que habían favorecido a los trabajadores, hacia aquellas que –con el fin de equilibrar la economía, de «cerrar las brechas económicas»– recargan todo el peso del ajuste sobre los trabajadores (Cfr. Iguíñiz 1979: 3-96; Dancourt 1987).

Nuestra hipótesis es esta: existe un trasfondo ideológico en las opciones de política económica escogidas primero por el gobierno militar y luego por los regímenes democráticos y la dictadura cívico-militar de la década de 1990. La forma de hacerlo será, en parte, mediante una serie de reformas laborales y medidas de política económica a través de las cuales los problemas son «socializados» –sobre todo entre los asalariados e independientes– y los éxitos son «privatizados» mediante el aumento de las utilidades empresariales y el crecimiento en la productividad laboral sin un correlato similar entre las remuneraciones.

En lo que todos los autores están de acuerdo es que era necesario un cambio en la forma de manejar la economía. Los desequilibrios generados, tanto por el contexto económico internacional, como por la política económica implementada entre 1968-1975, hacían insostenible la situación, como veremos.

Entre 1973 y 1974 aconteció la llamada «primera crisis del petróleo» en el ámbito internacional, causando una crisis energética mundial. Alrededor del 40% del petróleo utilizado en el Perú era de origen importado, y la duplicación del precio del crudo – causado por el embargo declarado por la Organización de Países Exportadores de Petróleo, OPEP, hacia los países occidentales y Japón– provocó en nuestro país una seria crisis de balanza de pagos para fines de 1974.

El impulso al modelo de sustitución de importaciones, o de crecimiento «hacia adentro», había reducido el crecimiento de las exportaciones y, por lo tanto, limitado la disponibilidad de divisas; el crecimiento del consumo –en un contexto de aumento de precios internacionales de los alimentos y de menor disponibilidad de los mismos al interior– se mantuvo debido a que se continuó con los subsidios; estos generaron déficit fiscal, que fue financiado con endeudamiento externo, y la caída en la inversión privada fue compensada por el aumento de la inversión pública, también financiada con deuda externa. Sin embargo, el consumo total –que incluye el no alimentario– vio reducir su tasa de crecimiento debido a las presiones inflacionarias crecientes del periodo.⁵⁹

12.2. Los problemas económicos como justificación para las medidas antilaborales

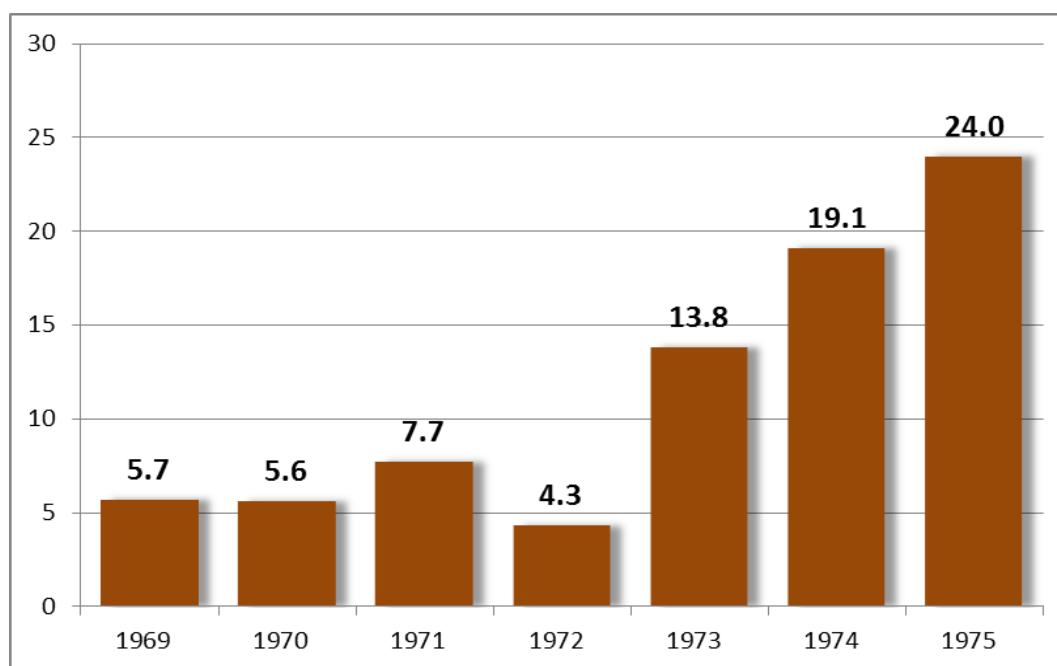
Uno de los problemas que se empezó a observar durante la década de 1970 fue el creciente fenómeno inflacionario, provocado en parte por el aumento en los precios internacionales, en general, y por la crisis del petróleo de 1973, en particular. Este contexto indujo que, al menos para toda América Latina, la década de 1970 se convirtiera en una de permanente inflación, para luego acelerarse y transformarse en hiperinflación durante la década de 1980. Empecemos con los hechos económicos del primer lustro de 1960: la inflación promedio del periodo 1960-1965 fue de 9.7%, principalmente por un

⁵⁹ También existieron problemas de corrupción y exceso de gastos superfluos en muchos casos del Gobierno, si bien en términos macroeconómicos no fueron significativos en el momento. Como demuestran múltiples estudios al respecto realizados por el Banco Mundial, la corrupción tiene efectos macroeconómicos en el largo plazo, socavando la confianza y elevando el costo de oportunidad de las inversiones.

salto observado entre 1964 y 1965; durante el siguiente lustro, 1965-1970, el promedio fue similar: 9.8%, también explicado por un año atípico, 1967, que alcanzó una inflación de 20.7% anual. Pero entre 1970 y 1975, la inflación se disparó a un promedio de 13.6%, pues desde 1973 alcanzó los dos dígitos y empezó un fenómeno inflacionario sin marcha atrás –llegando a extremos hiperinflacionarios, como 1990, con 7649.6%– hasta 1997, año en el que nuevamente se empezaría a observar una inflación de un solo dígito.

Gráfico 12

Tasa de inflación anual, 1969-1975



Fuente. Datos tomados del BCRP (2011). Gráfico de elaboración propia.

Si observamos la evolución de las principales variables macroeconómicas durante el periodo correspondiente al régimen militar liderado por Velasco Alvarado, se hace evidente la existencia de estos desequilibrios, de estas brechas, que era urgente enfrentar a la brevedad. Esto se puede apreciar analizando las cifras de tasas de crecimiento de las partidas del PBI por tipo de gasto, las cuales son mostradas en el cuadro que se presenta a continuación.

Cuadro 2

PBI por tipo de gasto
(Tasas anuales de crecimiento)

Año	PBI	Consumo	Inversión	Exportac.	Importac.
1973	6.2	10.4	17.2	-18.3	9.7
1974	6.9	9.0	30.4	-5.8	31.9
1975	3.3	4.8	10.0	0.4	15.3
1976	3.0	1.6	-11.2	-6.7	-22.8
1977	-1.2	-0.3	-22.4	16.7	-7.9
1978	-1.8	-6.7	-12.8	18.1	-24.5
1979	3.8	-1.9	12.1	28.6	5.3

Fuente. Tomado del BCRP (1982: 92).

Revisemos estas cifras, pues nos ayudarán a tener claridad acerca de la situación económica del país desde una perspectiva macroeconómica. Para empezar, es clara la tendencia inicial del PBI, primero a reducir su velocidad de crecimiento (de un crecimiento de 6.2%, en 1973, a solamente 3.0%, en 1976), para luego entrar en caída (reducción del PBI de 1.2%, en 1977, y de 1.8%, en 1978), como resultado de las políticas implementadas por el nuevo régimen para equilibrar las cuentas macroeconómicas. El consumo y la inversión siguieron un camino similar, si bien los porcentajes de reducción son mucho mayores en el caso de la inversión. Las importaciones crecen y las exportaciones caen, ambas de manera significativa entre 1973 y 1975, producto de las políticas de sustitución de importaciones. Como hemos dicho anteriormente, fue el crecimiento de las primeras la que mantuvo el crecimiento del PBI.

En resumen, los problemas macroeconómicos a enfrentar eran los siguientes:

- Exceso de los gastos gubernamentales por encima de la capacidad de generar ingresos, con un consecuente alto nivel de déficit fiscal.
- Exceso de importaciones con respecto a las exportaciones, presionando sobre la balanza comercial y generando una creciente brecha externa.
- Aumento en los niveles de precios internos, producto de la inflación importada y de las presiones de demanda interna, con una creciente inflación como consecuencia, la cual presentaba un proceso de aceleración.
- Cada vez mayores niveles de desempleo y subempleo.

La revolución militar había terminado siendo contraproducente, pues justamente afectaba más a los sectores que se esperaba favorecer; esto sucedió debido a dos mecanismos.

En primer lugar, si no hay exportaciones para financiar las necesidades de crecimiento, se empieza a generar una brecha en la balanza de pagos que obligará, posteriormente, a devaluar drásticamente –como última medida desesperada–, y tras ello encarecer el dólar y, por consiguiente, todo componente importado de la canasta de consumo popular.

En segundo lugar, ese aumento del tipo de cambio encarece los insumos importados de la producción nacional y, por tanto, vuelve a impactar en la canasta de consumo. Por último, el aumento de precios generados por la devaluación impulsa a una espiral inflacionaria que termina perjudicando, como es usual, a quienes perciben sus ingresos en moneda nacional, que es el caso de la gran mayoría de trabajadores.

Para un grupo de dirigentes sindicales, la contrarreforma de la «segunda fase» no fue otra cosa sino una arremetida contra las organizaciones laborales. Esto es lo que afirma el secretario general adjunto de la Federación Gráfica del Perú, Carlos Ortiz Cornejo:

La caída del General Velasco, fue para profundizar los cambios de rumbo del modelo social realizado hasta esa fecha, iniciándose el retroceso para fortalecer al modelo capitalista con una ofensiva violenta contra el movimiento sindical organizado, despidiendo trabajadores/as, sobre todo, a los dirigentes sindicales identificados con las demandas populares. (Ortiz 2010)

Tal fue la percepción del sindicalismo, aunque no compartida por algunos académicos, como Carlos Parodi. De acuerdo con este economista, Francisco Morales Bermúdez había sido ministro de Economía y Finanzas durante los primeros cinco años del gobierno de Velasco y ocupaba el puesto de primer ministro en el momento del golpe, por lo cual «compartía al menos parte (si no la mayoría) de las ideas revolucionarias y que, por ende, no podía dar un vuelco violento de orientación en la política económica a menos que la situación económica llegara a un límite inmanejable o que se lo impusieran de otras fuentes» (Parodi 2001: 141).

Esto explicaría algunos intentos de tomar medidas graduales. Desde mediados de 1975 hasta fines de ese año, el Gobierno dictó tres conjuntos de medidas de política económica con el fin hacer los ajustes necesarios. Estos conjuntos de medidas serían conocidos popularmente como «paquetazos». Tales ajustes implicaban el recorte de los subsidios y el aumento consecuente de los precios, a la vez que se contuvieron los ajustes remunerativos, por medio de la introducción de un sistema de «asignaciones especiales» y «topes salariales» para evitar, en lo posible, el establecimiento de ajustes permanentes o el impacto en el salario básico, de modo que se redujo su impacto sobre la recuperación de la capacidad adquisitiva de estas remuneraciones, sorteando siempre que fuera posible la indexación de estas con el índice observado de inflación.

Resultaba claro que el diagnóstico detrás de estas medidas era que la inflación y la brecha externa se debían al exceso de demanda interna. Si el nivel adquisitivo de la población estaba por encima de las capacidades de financiamiento de la economía nacional de los niveles de importaciones que ello implicaba, la forma de controlar la inflación era evitando las indexaciones de las remuneraciones con la inflación pasada y reduciendo los niveles de remuneraciones reales. Con estas medidas, además que se

cerraba la brecha externa, se cerraba la brecha fiscal reduciendo los subsidios. Este es el diagnóstico que impulsaba el Fondo Monetario Internacional (FMI)⁶⁰. De acuerdo con la visión tradicional de este organismo financiero, el «cierre de brechas» es necesario para restablecer el crecimiento económico y supone dos conjuntos de medidas:

- Medidas que reducen la absorción (demanda interna) a través del cierre del déficit fiscal, con la finalidad de reducir y eliminar la inflación (detrás de esto está la idea de que es el déficit fiscal lo que provoca la inflación, lo cual es una teoría sobre la cual no hay consenso entre los economistas⁶¹).
- Medidas que modifican la estructura de precios relativos (las relaciones que existen entre los diferentes precios de la economía). Las más importantes son: el aumento del tipo de cambio (con la finalidad de incentivar las exportaciones y desincentivar las importaciones) para cerrar la brecha externa.

En junio de 1976 se produce un golpe más fuerte: la gasolina sube en 100%, los alimentos en un promedio de 50%, mientras que a los sueldos y salarios se les fija un aumento entre 10 y 13%. Se prorrogan por seis meses la vigencia de los convenios colectivos existentes y se suspenden los reajustes automáticos por costo de vida. El

⁶⁰ El Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial son conocidas como las «instituciones de Bretton Woods». Como se sabe, en 1944, luego de la invasión aliada a Normandía, Estados Unidos empezó a negociar con los países de Europa occidental la forma en que operarían las finanzas internacionales. En New Hampshire, en el complejo hotelero de Bretton Woods, se organizó una reunión entre estos países. Así, con el fin de financiar a los Estados para la reconstrucción tras la guerra, se creó el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (en la actualidad, Banco Mundial); adicionalmente, para financiar los déficits que pudieran surgir en las balanzas de pagos de cualquier país (debido al abandono del patrón oro y la instauración del dólar americano como moneda internacional), se creó el Fondo Monetario Internacional (FMI), el cual otorga «préstamos condicionados» al cumplimiento de un conjunto de medidas de política económica, el cual no es otra cosa que un «recetario» que es aplicado, sin mayores modificaciones, en prácticamente cualquier economía.

⁶¹ Debemos señalar que las presiones de demanda provocan inflación si y solamente si no existe capacidad instalada ociosa y si hay disponibilidad de insumos para aumentar la producción sin generar aumento en el precio de estos. Es decir, si el volumen de la demanda aumenta esta no genera incrementos en los precios, cuando las empresas pueden reaccionar en el corto plazo aumentando la producción. Y este aumento siempre es posible cuando existe capacidad productiva que no está siendo explotada. En promedio, se estima que la capacidad de la industria manufacturera peruana estaba operando alrededor del 50-60%; es decir, casi se podía duplicar la producción sin hacer mayores inversiones o sin aumentar los precios. Desde el punto de vista de la disponibilidad de insumos, la cosa era algo distinta: según Dancourt (1987) se podía aumentar alrededor del 30% la producción sin presiones en los mercados de insumos. En todo caso, no era una explicación contundente aquella que asociaba inflación con «exceso de demanda».

resultado consecuente fue que el promedio del salario real cae a un nivel más bajo que en 1968 (Cfr. Sulmont 1978: 301).

La respuesta a estas medidas no se hizo esperar. Se organizó un paro de transportes, acompañado de movilizaciones de habitantes de los pueblos jóvenes de Lima, así como movilizaciones de maestros y estudiantes en provincias. Ante ello, el Gobierno decretó el estado de emergencia, prohibiendo las huelgas bajo sanción de despido. Sin embargo, pese a estas medidas, las huelgas continuaron, destacando sobre todo una prolongada paralización de la Federación de Pescadores.

El Gobierno aplicó, a su vez, los dispositivos antihuelga promulgados, despidiendo a los pescadores de la empresa estatal dedicada a la pesca anchovetera y transfiriendo las embarcaciones a empresas privadas. Denis Sulmont detalla los acontecimientos siguientes:

La lucha de los pescadores da lugar a los primeros intentos de concretar una medida de lucha sindical a nivel nacional. Las bases clasistas en el interior de la CGTP y fuera de ella impulsan la consigna de *paro nacional*, chocando con la dirección de la CGTP que busca mantener un nivel de conciliación con el gobierno. Dicha central reúne entonces a los sectores sindicales más significativos en cuanto a su capacidad de movilización huelguística. El 68 por ciento de las huelgas del año de 1973 correspondieron a la CGTP. Ello explica el fracaso de los llamados al paro general realizado, al margen de la CGTP. (Sulmont 1978: 301)

Esta situación obligó al Gobierno a continuar en el programa de reajustes graduales –no por ello menos duros para los estratos populares–, además de la existencia de un exceso de fondos disponibles en la banca privada internacional. Por ello se prefirió negociar un primer programa de ajuste directamente con la banca privada, sin necesidad de contar con el visto bueno del FMI.

Se iniciaron, entonces, las negociaciones con un comité de bancos presidido por el CITIBANK. Contra una serie de metas a ser alcanzadas como objetivo, la banca privada le prestó al Estado peruano US\$400 millones para financiar, parcialmente, las brechas y con la esperanza de ir cerrándolas gradualmente.

A inicios de enero de 1976 se anunció el programa. Por un lado, se planteó la reducción de subsidios para ir cerrando la brecha fiscal; ello implicaba la elevación del precio de bienes y alimentos básicos y fijarlos en un nuevo nivel. Como tal elevación afectaba la capacidad de compra de los sueldos y salarios reales, se decretó un aumento, por única vez, en las remuneraciones. Por otro lado, el programa contemplaba una devaluación del tipo de cambio (un aumento en el precio del dólar expresado en soles) para reducir la brecha externa.

Lamentablemente, estas medidas no tuvieron los resultados esperados. Esto se debe a varios motivos. El aumento del tipo de cambio no podía reducir rápidamente el volumen de importaciones, pues la mitad de estas eran realizadas por el propio Estado y la otra mitad eran insumos y bienes de capital. Por su lado, las exportaciones tienen, generalmente, un ritmo muy lento de crecimiento. Entonces, las posibilidades de éxito del paquete se concentran en el componente dirigido a la contracción de la demanda.

Además, la opción de financiar con deuda externa, que sería pagada con el crecimiento de las exportaciones, fue tomada sobre expectativas demasiado optimistas. Tres factores pueden ser tomados en cuenta para esta afirmación: el deterioro de los términos de intercambio, la larga maduración de los proyectos mineros y el sobredimensionamiento de los resultados a obtener de la explotación petrolera en la selva. Veamos con mayor detalle cada uno de estos factores.

En primer lugar, el ya mencionado deterioro de los términos de intercambio ocurrido desde mediados de la década de 1970 hacía que cada vez sea más difícil cumplir con las obligaciones: se necesitaban cada vez más exportaciones para cubrir un mismo nivel de servicio de la deuda, ni hablemos de las posibilidades de reducción de la misma.

En segundo lugar, los proyectos mineros son de larga maduración; se toman entre cinco y diez años en la etapa de exploración, otra década en el desarrollo de la explotación y al menos otro lustro en dar resultados en términos de divisas. En el mejor de los casos, se observan cambios significativos en los volúmenes de divisas generados luego

de al menos veinte años de iniciados. Por lo tanto, no era razonable pensar que se podría salir de la crisis originada por la brecha externa con el impulso de estas inversiones.

En tercer lugar, se hicieron fuertes inversiones en la búsqueda, explotación y traslado de petróleo desde la Amazonía. Se construyó el oleoducto trasandino en el norte del país con grandes expectativas acerca de los resultados a obtener, las cuales estaban altamente sobredimensionadas.

Estos tres factores hicieron que la opción de financiar las brechas fiscal y externa con deuda sea una alternativa demasiado riesgosa. Pero no solo eso, sino que se retrocedió ante las presiones sociales y se aumentó el déficit fiscal: el gasto público no se redujo, sino que aumentó de 35.7% del PBI, en 1975, a 36.1%, en 1976 (Cfr. Thorp & Bertram 1985). Parodi amplía estas observaciones:

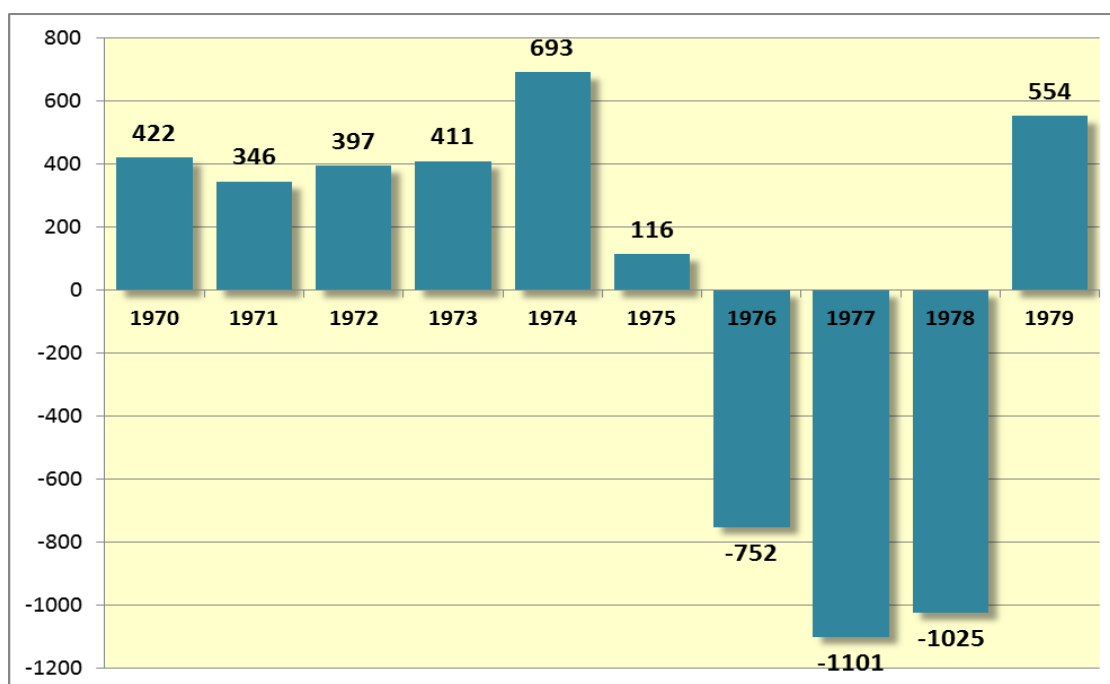
Esto se explica por el conflicto social inherente a un paquete de esta naturaleza (originado principalmente por los aumentos en precios de los bienes y servicios básicos), que lleva a un retroceso en las medidas tomadas. En segundo lugar, el pago de la deuda era una condición básica para recibir nuevos créditos. En tercer lugar, el gasto en defensa representaba, aproximadamente, un tercio del gasto público total. A manera de ejemplo, el 41 por ciento de la deuda contraída tuvo como destino la compra de armamentos. [...] Considerando que el nivel de reservas se había tornado negativo, el objetivo era lograr un crédito contingente de apoyo a la balanza de pagos. Esta precaria situación externa continuaría hasta 1979. (Parodi 2001: 144)

Por lo tanto, le fue imposible al Gobierno cumplir con los acuerdos que se habían pactado con la banca internacional privada. Esto puso al país en una grave situación, pues si no se cumplían los pactos, no se recibiría el segundo tramo de los US\$400 millones de dólares pactados, acordados a ser desembolsados bajo cumplimiento de dichos acuerdos.

La banca privada internacional solicitó la suscripción de un segundo acuerdo, esta vez con la condición de que exista un monitoreo por parte del FMI de las medidas de política económica a adoptar. En febrero de 1977 llegó a Lima una misión del FMI liderada por la Dra. Linda Koenig, jefa de la División del Pacífico Sur del FMI, pues era imperativo conseguir un crédito contingente de apoyo a la balanza de pagos.

Gráfico 13

Reservas internacionales a fin de año, en millones de US\$



Fuente. Tomado del BCRP (1982: 122)

La situación no se lograría revertir sino en 1979, en parte debido a que las medidas del FMI son efectivas para los fines que se han diseñado –lo que es cuestionable es si son las únicas alternativas y, si es así, cuándo se debe detener el ajuste estructural–, pero principalmente debido al aumento en el precio de las exportaciones desde ese mismo año⁶². La misión del FMI propuso un ajuste muy drástico, pero el Gobierno quería tomar

⁶² BCRP, Memoria correspondiente a los años 1979, 1980 y 1981.

medidas graduales, pues le preocupaba sobremanera el costo social asociado a la propuesta del FMI. Esta situación provocó que las negociaciones se pusieran tensas y que el Gobierno termine rechazando la propuesta del FMI; el ministro de Economía, Luis Barúa Castañeda, se vio obligado a presentar su renuncia en mayo de 1977.

El empresario Walter Piazza lo reemplazó en el cargo. Luego de casi dos meses de negociaciones, el Gobierno –que tenía las esperanzas más bien puestas en obtener un préstamo directo del Tesoro de EE.UU. (Cfr. Álvarez Rodrich 1990)– encontró inaceptable la negativa del Ministro a no incluir la compra de armas de los recortes presupuestales y volvió a descartar el preacuerdo que con tanto esfuerzo había logrado Piazza. Luego de las dos experiencias civiles, el Gobierno decidió nombrar, nuevamente, a un militar en el cargo de ministro de Economía, en la persona del general Alcibíades Sáenz.

El general Sáenz enfrentó una fuerte restricción de moneda extranjera. Luego de haberse cerrado la posibilidad de mayor endeudamiento con la banca extranjera y con los organismos internacionales, acude a los países socialistas, cuyos préstamos financiaron casi la mitad de los desembolsos recibidos en 1977, los cuales se destinaron casi exclusivamente a adquisiciones militares. La presión social hizo que se dé marcha atrás en algunas de las reducciones de subsidios, pero ello no evitó que las cosas empeoraran.

El 19 de julio de 1977 se produjo un paro acatado en todo el territorio nacional. Desde 1919 no ocurría un paro de tal magnitud. A partir de inicios de 1977 hubo una serie de intentos de centralización sindical mediante la constitución de un conjunto de frentes sindicales y comités de lucha, los cuales tuvieron relativamente poco éxito. Solamente con las duras medidas de mayo de ese año y luego de:

[...] masivas movilizaciones populares urbano-regionales de Cuzco, Tacna, Ayacucho, Arequipa, Huancayo, Trujillo, etc., para que logre conformarse el Comando Unitario de Lucha, integrado por la CGTP, las bases autónomas de la CTRP, la pequeña CNT y las principales federaciones sindicales del país. Este comando llama al paro general el 19 de julio. (Sulmont 1978: 301)

A pesar de que había un estado de emergencia decretado en julio de 1976, el paro del 19 de julio tuvo una amplísima convocatoria entre casi todas las organizaciones sindicales y se vio acompañado por múltiples y masivas movilizaciones urbanas callejeras de pobladores de barrios populares, los cuales «por su envergadura no tienen precedente en la historia».

Tras estos sucesos surgió una de las medidas con gran matiz ideológico y que van en contra de los derechos adquiridos que están amparados por la legislación internacional, como es el caso de la protección frente al despido para los dirigentes sindicales, sin la cual los derechos laborales se ven duramente socavados. La reacción del Gobierno frente al paro fue dictar un dispositivo legal, el Decreto Supremo 010-1977-TR, que permitió a las empresas despedir a los dirigentes sindicales (Cfr. *Caretas*, febrero de 1997: N.º 1451), despidiéndose así a más de cinco mil trabajadores, en su mayoría los más activos dirigentes laborales izquierdistas. Con esta medida, según Sulmont, el Gobierno esperaba «rebajar la capacidad de respuesta sindical frente a los nuevos paquetes de medidas económicas previstos, ofreciendo asimismo mejores condiciones para la recuperación del sindicalismo aprista» (1978: 300).

Sin embargo, esta medida del Gobierno exacerbó los ánimos y radicalizó al sindicalismo nacional, que empezó a cumplir una función más política que laboral: «Si bien los despidos masivos de dirigentes clasistas debilitan el movimiento sindical, contribuyeron poderosamente a la radicalización política de los sectores populares. El movimiento obrero pasará de una fase principalmente sindical a una fase más política» (Sulmont 1978: 302). Esta situación no entraría en contradicciones con las funciones de un sindicalismo moderno, como el que plantea el teórico John Moses⁶³.

⁶³ El enfoque desarrollado por el investigador australiano John Moses es un enfoque marxista del sindicalismo, menos radical que el originalmente desarrollado, sobre todo, por Lenin. Sobre la base del trabajo del teórico alemán Gerhard Beier, Moses plantea un rol dual de los sindicatos en la sociedad capitalista, trabajando con y contra el capitalismo. Beier sostuvo que los sindicatos tienen una autonomía limitada, dependiendo de dos grandes grupos de factores: los aspectos económico-financieros particulares de la empresa o industria dentro de la cual operan, por un lado, y las condiciones generales de la sociedad como un todo, por el otro. Moses afirma que Marx y Engels sostuvieron que los sindicatos son instituciones autónomas, preocupadas en establecer las precondiciones para el cambio social y que los sindicatos «se iniciaron y siguen siendo organizaciones independientes, neutrales sobre la política partidaria, al interior de la sociedad industrial». Su autonomía significa que, en teoría, los miembros tienen control sobre el proceso de toma de decisiones y que las decisiones no son impuestas por organismos o individuos externos al sindicato (Moses 1990, citado por Valladares 2011).

El exitoso paro de julio de 1977 hace que el aislamiento político del gobierno militar se vuelva casi total y produjo que este desista a continuar en el poder en el mediano plazo. En el discurso por Fiestas Patrias del 28 de julio, el general Morales Bermúdez declaró la decisión de iniciar la apertura democrática y la transferencia del poder a los civiles. Luego de casi catorce meses de estado de emergencia, el 28 de agosto se declara su levantamiento. Se anuncia un calendario político a ser desarrollado posteriormente, estableciendo fechas para cada paso que habría de conducir a la transferencia política (Plaza 1979: 71). Se establece en mayo de 1978 como fecha para convocar a elecciones conducentes a una Asamblea Constituyente, la cual tendría un año de plazo para redactar una nueva Constitución. Y se fija en 1980 como plazo final del proceso, en el transcurso del cual se convocaría a Elecciones Generales para elegir al nuevo Presidente de la República.

En el frente económico, ante la negativa del gobierno de los EE.UU. de prestar al Perú, el Gobierno se ve nuevamente obligado a negociar con el FMI. Este organismo, a través de su misión destacada en nuestro país, volvió a exigir las medidas que forman parte de su recetario «one-size-fits-all», que contiene cuatro medidas estándar:

- Liberalizar el tipo de cambio,
- Reducir el déficit fiscal,
- Indexar el precio de la gasolina a la inflación y
- Disminuir los subsidios a las exportaciones.

En octubre de 1977 se firmó un acuerdo «stand-by» con el FMI, cuyas estrictas metas no serían cumplidas por nuestro país.

Al respecto, uno de los dirigentes sindicales que han escrito sobre el tema, Carlos Ortiz Cornejo, plantea que adoptar estas medidas tiene sesgo ideológico: favorecen a los empresarios y recargan el costo sobre los trabajadores:

El gobierno militar del Gral. Francisco Morales Bermúdez, apoyó las medidas propuestas por los empresarios resistentes a los cambios y provocó la más aguda crisis económica y social en el Perú al negociar con el Fondo Monetario Internacional-FMI para poner en práctica las exigencias de este organismo que al aplicarlas generó una dura recesión económica, la disminución del gasto público y el consumo, creando paralelamente el aumento de las ganancias para los empresarios –según la dictadura– con la finalidad de incentivar la inversión de capitales foráneos y generar empleo. (Ortiz 2010)

12.3. El programa de estabilización de 1978

A medida que aumenta la inflación y la devaluación, por medidas explícitas de política económica, la situación económica de los trabajadores se ve deteriorar cada vez con mayor rapidez. La inflación, que es medida por el aumento porcentual del costo de una canasta de consumo promedio, tiene efectos directos sobre los sueldos y salarios.

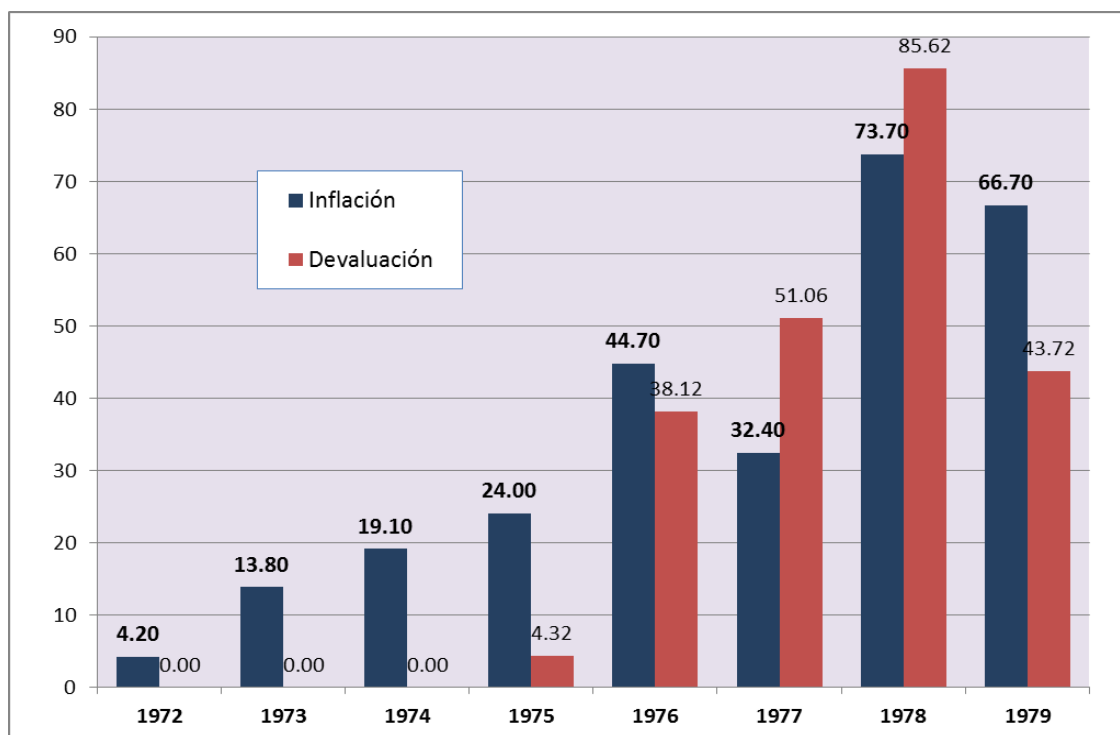
La devaluación lo hace indirectamente. Buena parte de los bienes salario son importados o tienen un alto componente importado en sus insumos, por lo cual se traduce en una mayor inflación. Esto es claramente apreciado si observamos la evolución de las tasas de inflación y de devaluación.

Hasta 1975, la inflación, que era creciente, se mantenía por debajo del 25%; luego de que se toman medidas para liberalizar el precio de la divisa norteamericana y esta empieza a subir a tasas crecientes entre 1975 y 1978, la devaluación contribuye a acelerar el ritmo inflacionario, lo cual cumpliría con lo requerido por el FMI, en cuanto a reducir «las presiones de demanda»⁶⁴.

⁶⁴ Como es evidente, este conjunto de medidas de política económica promovido por el FMI es efectivo en su logro del cierre de las brechas fiscal y externa, eso no está en discusión. El asunto es el costo implícito y explícito que trae un conjunto de ajustes como este. En un país con alto nivel de consumo, puede ser claramente una forma de atacar los desequilibrios macroeconómicos, como fue el caso, por ejemplo, de Argentina en la crisis de inicios de la década del 2000: de un PBI per cápita por encima de US\$10,000, contraerlo a 6,000 o 7,000 es un fuerte ajuste, pero no afecta la capacidad de supervivencia de la mayoría

Gráfico 14

Evolución de las tasas de inflación y de devaluación, 1972-1979



Fuente. Datos tomados del BCRP (1982: 91 y 109). Gráfico de elaboración propia.

Por ello, en febrero de 1978 se produce un nuevo paro de alcance nacional; sin embargo, no alcanza a tener el impacto del paro de julio de 1977. Denis Sulmont opina al respecto:

El paro de febrero, aun cuando dura dos días no tiene el alcance del anterior. No llega a detener la acción de los empresarios y del gobierno para restablecer plenamente su facultad de despedir a los trabajadores. En momentos en que la crisis económica alcanza su punto más crítico, sale una nueva ley de “estabilidad laboral” (marzo de 1978), que corona el conjunto de medidas destinadas a cancelar la

de la población. De hecho, en este país, bodega tradicional del mundo por su amplia producción de alimentos, se empezó a ver casos de familias con serios problemas para alimentarse. En un país como el Perú, con un alto porcentaje de la población en niveles de pobreza y pobreza extrema, se trata de una condena a muerte a cientos de miles de niños y una vida de miseria para miles de familias.

estabilidad laboral. Con esta ley, no solamente los dirigentes sindicales están amenazados de despido, sino la gran mayoría de trabajadores. Dicha medida contribuirá poderosamente a unificar el movimiento popular de masas con la lucha propiamente sindical. (1984: 303)

12.4. El «Vietnam» del Fondo Monetario Internacional. La política de promoción de exportaciones y los cambios laborales

En mayo de 1978, luego de una serie de medidas de ajuste (entre las cuales destacan las famosas «minidevaluaciones», que abandonan el esquema de tipo de cambio fijo), se nombra en reemplazo de Sáenz, como ministro de Economía y Finanzas, a otro civil, a Javier Silva Ruete; asimismo, en el Banco Central de Reserva del Perú, en reemplazo de Germán de la Melena, se nombra a Manuel Moreyra como nuevo presidente de esta institución.

Este equipo económico sería luego conocido y recordado por ser más fervorosos creyentes de las doctrinas del FMI que sus propios funcionarios. Las recomendaciones de este organismo internacional habrían de aplicarse casi sin ninguna negociación, convirtiendo al Perú en el primer país en no plantear alternativas a las misiones del FMI y aquel en donde las recomendaciones propuestas se aplicarían a pie juntillas, yendo incluso más allá de lo recomendado. La economía peruana se volvió el laboratorio de las medidas propuestas por este organismo; por ello, alguien diría que el «Perú se ha vuelto el Vietnam del Fondo Monetario Internacional» (Thorp & Bertram 1979: 110).

Según el nuevo equipo económico, la situación estaba originada en un exceso de gasto gubernamental y su consecuente sobreendeudamiento, como consecuencia de los errores de política económica. Por lo tanto, siendo «más papistas que el Papa», las medidas de ajuste tenían que ceñirse al libro. Estas medidas fueron las siguientes:

- Se devaluó la moneda nacional en 15.4%, manteniendo el sistema de minidevaluaciones antes introducido.

- Se incrementó el precio de la gasolina en 60% y se aumentó el precio de otros productos básicos por medio de la reducción de gran parte de los subsidios que se aplicaban a los mismos.
- El gasto público se redujo significativamente producto de la reducción de los subsidios antes mencionados; como consecuencia, para fines de 1978, el déficit fiscal caería a 5.1% del PBI, debido también a la reducción del gasto militar, como veremos. (Cfr. Parodi 2002: 147)

Dado que la herramienta para el ajuste fue la contracción de la demanda interna, el peso del mismo recayó sobre los asalariados e independientes, quienes dependen de dicha demanda. Esta situación produjo la huelga general del 22 y 23 de mayo de 1978, que si bien no tuvo el impacto de la medida de julio del año anterior, terminó dando el golpe de gracia al gobierno militar, que se apresuró a aprovechar sus últimos meses para tomar las medidas que luego un gobierno civil tendría dificultades en implementar.

Como ya estaba decidida la salida de los militares, no hubo mayores problemas en reducir el gasto militar⁶⁵. Pero esto no era suficiente para conseguir financiar las brechas existentes, por lo cual el nuevo equipo económico se apresuró en buscar la forma de obtener divisas.

Entre las medidas que no iba a ser posible manejar en una democracia se encontraban las que afectaban los derechos laborales adquiridos. El recetario neoliberal sugiere la «flexibilización del mercado laboral», es decir, derogar toda norma que impidiera el despido sin expresión de causa (para «ajustar la demanda de mano de obra a las fluctuaciones de la producción») y reducir los costos laborales (con el fin de «impulsar el empleo formal»).

⁶⁵ La principal compra de aviones Sukhoi provenientes de la URSS llegó en 1978, pero el gasto se había presupuestado y ejecutado para 1977, y este año llegó el primer lote. También en 1978 llegó un lote de aviones Mirage, que había sido comprado en 1974 y sufrido serios retrasos en la entrega. Puede verse el blog no oficial de la FAP: “La gloriosa y victoriosa participación de la Fuerza Aérea del Perú en las operaciones del Alto Cenepa”. En <<http://www.geocities.ws/aviacionperucenepa>>

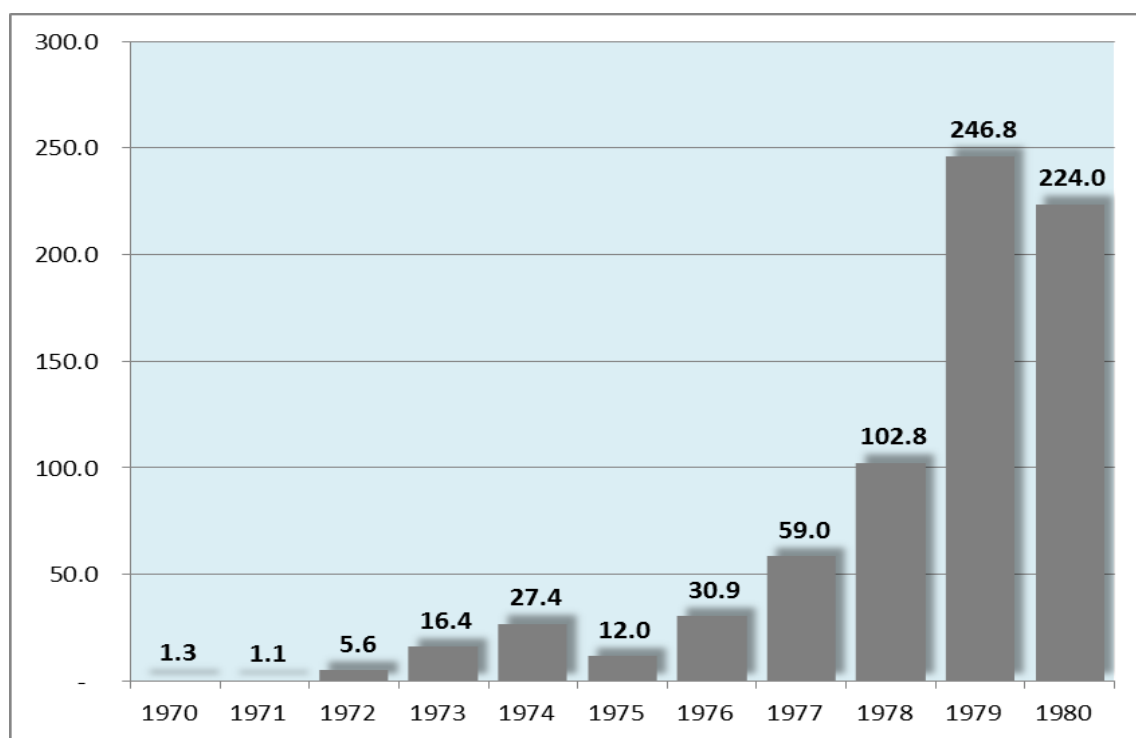
Dadas las circunstancias políticas en las que se encontraba el régimen militar entre 1977 y 1978, no iba a ser posible aplicar esta medida abruptamente, pues ello volvería a dar fuerza al movimiento sindical, que tendría una bandera clara y distinta que defender. Pero si no era posible hacerlo para todos de una sola vez, sí se podía introducir estas medidas en un sector, sobre todo uno que tuviera que ser particularmente «apoyado» para que prospere.

La escasez de divisas ponía la mira en el sector exportador. La minería tenía un nivel de sindicalización relativamente fuerte y hacía difícil aplicar estas medidas por el hecho de que los precios internacionales de los minerales venían subiendo y en auge; una huelga importante resultaría en grandes pérdidas de divisas.

No era tal el caso del sector textil y confecciones. La demanda de este sector no estaba en franco aumento, los contratos de venta eran de relativo corto plazo y era más fácil hacer el ajuste laboral dada la menor fuerza relativa de sus organizaciones sindicales. Este contexto hizo posible la dación del Decreto Ley N.º 22342 para la promoción de exportaciones.⁶⁶ Veamos las circunstancias macroeconómicas en que esto ocurrió.

A fines de la década de 1970, la actividad exportadora del Perú estaba basada, principalmente, en productos tradicionales de exportación, como los minerales (cobre, estaño, hierro, etc.), y había sufrido un duro golpe el volumen de exportaciones tradicionales pesqueras. El volumen y valor de las exportaciones no tradicionales era muy reducido, alrededor del 5% del total. Como hemos visto, el PBI, luego de dos décadas de expansión, se estancó y los niveles de desempleo se dispararon. El gobierno militar estaba obligado a buscar nuevas alternativas de crecimiento para calmar las expectativas sociales, que ya empezaban a desbordarse.

⁶⁶ Decreto Ley N.º 22342, ya citado anteriormente.

Gráfico 15**Exportaciones no tradicionales de productos textiles, en millones de US\$**

Fuente. Tomado del BCRP (2011).

Es en medio de este contexto, de profunda crisis, que el 21 de noviembre de 1978, el gobierno del general Francisco Morales Bermúdez promulgó el Decreto Ley N.º 22342. Este dispositivo legal tenía, según sus promotores, un doble propósito. En primer lugar, otorgar incentivos de carácter temporal para estimular el crecimiento de una actividad aún incipiente; en segundo lugar, buscaba promover la generación de puestos de trabajo en sectores de exportación.

En la práctica, lo que hace este decreto es otorgar a los exportadores la posibilidad de adecuar sus necesidades de contratación de mano de obra a requerimientos de esta según los pedidos de compra en el exterior. Es decir, pueden disminuir o aumentar personal en forma temporal e indeterminada, según su producción.

El tiempo pasó y todo parece indicar que la norma cumplió su objetivo: las exportaciones no tradicionales, que se sustentan principalmente en los textiles y la agroindustria, han crecido a una tasa promedio anual de 16%, y en el 2007 lograron superar los US\$6.000 millones.

No obstante, la ley, que inicialmente tenía un carácter temporal, ya tiene treinta años de vigencia, y en ciertos casos está siendo utilizada para cometer excesos contra trabajadores que buscan sindicalizarse.

Esto es parte de una larga lista de ocurrencias similares por parte de nuestro Estado. Es cierto que se necesitaba impulsar las exportaciones; como es cierto que –en un ámbito totalmente distinto– con el fin de impulsar la educación superior existe el derecho al medio pasaje universitario, como se ha señalado anteriormente.

En el caso que nos ocupa, era imperativo impulsar las exportaciones. Una medida justa habría sido dar reembolsos de impuestos –como que se dan en la práctica– o aumentar su volumen. O aumentar el crédito fiscal al que tienen derecho contra las compras de insumos. Entonces, si había estas alternativas, ¿por qué se recargó el costo en los derechos y en los bolsillos de los trabajadores? Son los trabajadores de este sector los que asumieron los costos de la medida de impulso a las exportaciones.

Asimismo, otro gran problema, recurrente en nuestro país, es que todo lo temporal se vuelve permanente. Una medida temporal, que debió durar cinco o diez años, viene siendo aplicada desde hace más de treinta años.⁶⁷ Este ha sido uno de los principales argumentos que la Dirección General de Trabajo, del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, ha venido utilizando en una serie de informes emitidos en contra de esta ley.⁶⁸

⁶⁷ Existe infinidad de ejemplos al respecto. Mencionemos el caso de la exención tributaria a las ganancias por compra o venta de acciones en la Bolsa de Valores de Lima. Se dio esta norma con carácter temporal para impulsar la naciente actividad bursátil. Luego de más de diez años de haber sido una de las bolsas más rentables del mundo, cada vez que se intenta en el Congreso eliminar esta exención termina como una iniciativa neutralizada por lobbies locales.

⁶⁸ Puede verse los Informes N.^{os} 021-2011-DGT, 023-2011-DGT y 003-2012-MTPE, todos elaborados por el Dr. Christian Sánchez Reyes, responsable de la Dirección General de Trabajo.

12.5. La situación política hacia 1980

Como se ha señalado anteriormente, la política económica, en general, y la laboral, en particular, implementada por el gobierno militar entre 1968 y 1975 tenía la intención –en algunos casos fue contraproducente– de favorecer a los trabajadores.

La antigua oligarquía, básicamente terrateniente, y algunos sectores empresariales urbanos sentían haber sido privados de gran parte de su poder político. Por ello, afirma Silva Sernaqué:

Una ofensiva de los sectores desplazados del poder entre sus acciones de recaptura del poder, entre 1973 y 1976, no excluyó la colaboración de algunos sectores empresariales con el gobierno para alimentar adeptos y con ello agudizar la lucha interna; se recurre esta vez a una amplia coordinación entre líderes de los viejos partidos, prensa, colegios de abogados y gremios del empresariado.

La progresiva y consistente dinamización del movimiento popular en la década del 70 alimentó los temores de la clase dominante, tanto en el empresariado como en los políticos tradicionales y en los militares reformistas menos audaces.

La ofensiva de los sectores desplazados encontró así terreno preparado en la propia composición y rasgos del gobierno militar, pudiendo obtener en julio de 1976 la victoria más consistente: el desplazamiento de los sectores progresistas de la cúpula castrense. Indudablemente, poco antes, con el derrocamiento de Velasco, se había abierto la compuerta que hizo posible el viraje, esta depuración gradual y luego la contrarreforma. Así el 29 de agosto de 1975, al derrocar a Velasco, se afectó parte importante de la cúpula castrense y sus mandos regionales incluyendo las tendencias más radicalizadas del reformismo militar.

Este hecho hacía difícil al gobierno de la segunda fase (Morales Bermúdez) recomponer plenamente su total ejercicio del poder sin fisuras, los sectores que los apoyaron pedían más. Por ello, desde Setiembre de 1975 la ofensiva se agudizó en todos los planos hasta arrinconar al gobierno y eliminar de éste las posiciones más radicalizadas del reformismo alterando con ello la anterior preponderancia pequeño

burguesa del régimen militar, para enrumbarlo en función de la recomposición de los viejos sectores en el poder. (Silva Sernaqué 2002: 215)

Tal como se detalla en los amplios estudios realizados por el sociólogo Henry Pease para este periodo (1977-1978)⁶⁹, la nueva clase social en el poder no podía ser la misma luego de un proceso de reversión de los cambios del proceso velasquista: surge una nueva burguesía industrial, cuyo ejercicio del poder sería efímero, al no advertir que mayores posibilidades hubiera tenido con el modelo «primafásico» antes que con una economía liberal. Solo habrían de darse cuenta con la fuerte contracción industrial de inicios de la década de 1990.

Los nuevos retos que presentaba la necesidad de integrarse a un ámbito de competencia mundial así lo exigían; tal como había ocurrido con la oligarquía terrateniente esclavista del Sur de Estados Unidos, en la década de 1860, la necesidad de integrarse a los mercados internacionales transformó radicalmente su papel, haciendo imposible que volvieran a formas de producción precapitalistas.

Similar situación —obviamente, sin la necesidad de una guerra— había ocurrido en el Perú. Los sectores tradicionales tuvieron que aceptar que había llegado el momento de su reforma interior y de su cambio. La oligarquía peruana se tuvo que transformar y adoptar una nueva forma al volver al poder luego de las reformas velasquistas. Al perder su base económica agrícola, se transformaron en una burguesía industrial, aprovechando el pago en bonos por las expropiaciones y las condiciones de crecimiento de fines de la década de 1960. Para fines de la siguiente década, ya contaban con el poder suficiente.

Tras ser excluidas del Gobierno y de las Fuerzas Armadas las tendencias progresistas que encarnaban los radicalizados generales velasquistas, se produjo un cambio en la cúpula castrense que buscó enrumbar al gobierno de Morales Bermúdez hacia la «corrección» de las reformas velasquistas y señalar el derrotero para la transferencia del poder a los civiles.

⁶⁹ Henry Pease: *El ocaso del poder oligárquico: Lucha política en la escena oficial 1968-1975* (1977) y *Los caminos del poder: Tres años en la escena política* (1978).

Era hora de volver a los cuarteles en espera de mejores tiempos. Con esta recomposición del Gobierno se concretó un rumbo totalmente diferente al periodo anterior: el gobierno de Morales Bermúdez abandonó sus intentos de conciliación con los sectores populares, sacrificó las reformas políticas más características poniendo todo su empeño en restablecer la quebrada relación con los empresarios privados, los políticos tradicionales y la burguesía. Estos serán los interlocutores privilegiados que, aunque demandarán más de lo que los militares gobernantes podían ofrecer, sobre todo ante las dificultades económicas, recibieron gradualmente la acogida necesaria para acelerar la corrección de rumbos del Gobierno.⁷⁰

Además, en el primer tramo del periodo 1976-1980, que cubre de julio de 1976 a julio de 1977, no se aprecia nítidamente una definición en la cúpula castrense que indique efectiva retirada a los cuarteles tal como lo demandan los gremios y políticos civiles de la burguesía. Este hecho hace recrudecer los niveles de conflicto, pues en la cúpula los ministros quieren «hacer obra», a la par que consolidan los gastos de defensa y, de hecho, anulan el efecto de los planes de estabilización del ministro de Economía, Luis Barúa Castañeda (1975-1977).

Durante el año de emergencia, cuando ya en la cúpula castrense no quedaban pretensiones reformistas, al amparo del poder absoluto conferido a los mandos castrenses por la legislación de emergencia se incuban «voluntades de permanencia» combinadas con algunos intentos cuasigolpistas. De este modo, durante el primer año del periodo 1976-1980, se dio un intento de continuar gobernado sin fijar fecha de salida —contrariamente a lo que reclamaban los trabajadores y políticos diversos—. Esa voluntad de permanencia se combinó con la corrección de las reformas, los incentivos otorgados a los empresarios y la represión a las fuerzas populares, presentándose reiteradamente el Gobierno como «el único capaz» de poner orden en este país.

⁷⁰ Según el propio Morales Bermúdez, su gobierno habría tenido un proyecto democrático de vuelta del poder civil. Esto se recoge en las declaraciones de Morales realizadas a la revista *Caretas* (1999: N.º 1574): «Nuestra posición es que en realidad el grupo de militares que lo acompañaba no deseaba dejar el poder, pero no tuvieron salida ante el acorralamiento generado desde las organizaciones de base, principalmente sindicales y campesinas».

El fracaso de este intento, puesto de manifiesto en julio de 1977, llevó al Gobierno al máximo punto de aislamiento y a definir los términos y plazos de la transferencia del poder a los civiles. Luego de un exitoso paro nacional de los trabajadores de la ciudad y del campo, rompiendo a su vez la hegemonía del aprismo en el espacio sindical, surgió por primera vez un nuevo movimiento sindical organizado, dirigido principalmente por los pequeños partidos de izquierda.

La nueva burguesía bancaria, financiera e industrial no podía tolerar el nuevo movimiento sindical, ya lejos del control del aprismo; era demasiado riesgoso dejar que se desarrollara. El 19 de julio fue un día histórico para los sectores populares: el país se tambaleó por primera vez; los trabajadores se hacían escuchar.

En primer lugar, fracasó la política económica de Barúa y el ministro-empresario Walter Piazza, en un intento tardío de poner directamente a los industriales en el Gobierno, apenas duró dos meses (mayo y julio de 1977), breve periodo en el que también tuvo que lidiar con la voluntad de permanencia de la cúpula castrense, que en economía era sinónimo de mayor gasto.

En segundo lugar, la política represiva de su gobierno –aunque mostró algunos de sus objetivos cumplidos, debilitando al movimiento sindical–, no logró su objetivo de aferrarse al poder, ante el masivo y en gran parte espontáneo rechazo popular, así como la capacidad coyuntural de la izquierda de dar dirección política momentánea a esta protesta masiva. El paro nacional del 19 de julio de 1977, a pesar de la continuada vigencia de la suspensión de las garantías individuales impuesta durante el estado de emergencia, logró remover los cimientos sobre los cuales se asentaba el Gobierno.

Estos dos fracasos llevaron al Gobierno al más profundo aislamiento, en momentos en que afloraba en la escena política una profunda crisis orgánica en la relación del Estado con amplias y distintas fuerzas de la sociedad peruana (Cfr. Pease 1977: 143).

En julio de 1977, el Gobierno no solo estaba aislado del pueblo, lo estaba también dentro el ámbito político asociado a los empresarios. Los políticos de todo color insistieron en reclamar un cronograma electoral, y los empresarios se impacientaron ante la profundización de la crisis económica. Así, los partidos tradicionales y la propia sociedad de industrias empezaron a reclamar elecciones generales. La nueva burguesía, en conjunto, tomó cartas en el asunto para evitar la indefinida continuidad de este régimen. Es en este punto crítico donde se define, pública y solemnemente, el cronograma que dará término al régimen militar.⁷¹

El general Morales Bermúdez, en nuevo ajuste de pragmatismo, no solo verá en este cronograma el camino adecuado para conseguir objetivos importantes para el poder militar, sino que lo seguirá puntualmente, como derrotero propio.

Con el proceso de la transferencia del poder a los civiles, la izquierda parlamentaria y la izquierda radical salieron del terreno sindical para entrar a la escena política. La mayoría de los líderes de la izquierda pensaron que salir del espacio sindical era abandonar la lucha que se había venido haciendo desde las organizaciones populares. Este habría de ser el germen de la posterior licuefacción de la fuerza política de izquierda a mediados de la década de 1980. Esta situación, según el abogado sanmarquino Silva Sernaqué, es lo que llevó a algunos grupos de izquierda a la radicalización:

La convocatoria a elecciones y la transferencia de poder a los civiles eran una maniobra de la dictadura para sacar a las masas y a sus vanguardias de la lucha directa. Surgieron entonces dos posiciones en el seno de la izquierda: la táctica de la abstención electoral y la participación. El primer camino, escogido por Patria Roja,

⁷¹ El desgaste de las Fuerzas Armadas y los intentos de permanecer en el poder por parte del grupo militar gobernante, también son mencionados por Morales Bermúdez en la entrevista ya referida de *Caretas* (1999: N.º 1574): «[Periodista] –En un discurso dado en 1976, en la Plaza de Armas de Trujillo, usted habló por primera vez sobre la posibilidad del retorno a la democracia ¿Eso fue un impromptu o era una idea que ya le daba vueltas en la cabeza? [FMB] –En honor a la verdad, era mi convencimiento desde el momento mismo de asumir el poder. Y por supuesto tuve resistencia al interior de la Fuerza Armada. Había generales que pensaban que el gobierno militar podía continuar 20 ó 30 años más. Pero yo los fui convenciendo de que eso no era posible, pensando en la misma Fuerza Armada. Porque el poder gasta; gasta y destruye. Y una institución tutelar como la Fuerza Armada no podía exponerse a ese desgaste».

Sendero Luminoso y otros grupos menores, conducía a la confrontación abierta. El segundo, seguido por las fuerzas políticas restantes, constituyó la incursión democratizadora de las clases populares y de la mayoría de la izquierda electoral (democrática) en el Estado. (Silva Sernaqué 2002: 56)

Al margen de las intenciones, o no, de permanecer en el poder, este periodo sirvió como laboratorio de pruebas sociales para medir las fuerzas en ambos sentidos de la sociedad peruana. Por un lado, la burguesía nacional, representada por el grupo de militares en el poder, pudo evaluar hasta dónde podía «estirar» las medidas de política económica, llegando a la observación que, dado el poder existente en las dirigencias populares, no era posible hacer un ajuste en toda la medida de sus necesidades. Por otro lado, sirvió para que las dirigencias sindicales y campesinas se dieran cuenta de la forma que podía ajustarse la política económica, tanto en aspectos generales (como la devaluación), como en particulares (como es el caso de la ley a favor de los exportadores).

Capítulo 13

DEMOCRACIA LIBERAL EN JAQUE: EL SEGUNDO GOBIERNO DE BELAÚNDE Y EL PRIMERO DE GARCÍA

En este capítulo veremos cómo durante diez años de democracia, los correspondientes a los gobiernos de Fernando Belaúnde Terry (1980-1985) y Alan García Pérez (1985-1990), en materia de política laboral se mantuvieron algunos de los cambios originados por el gobierno de Velasco, así como otros que eran parte de la contrarreforma del gobierno de Morales Bermúdez y se introdujeron, al mismo tiempo, cambios por parte de ambos gobiernos, con signos diferentes, creando un corpus legislativo totalmente embrollado, contradictorio y excesivamente detallado, sin tener la posibilidad real de verificar su cumplimiento.⁷²

Esta situación se resolvería de la peor manera, desde el punto de vista de los trabajadores, cuando en la década de 1990 el gobierno de Alberto Fujimori (1990-2001) introdujera una serie de reformas de signo neoliberal, que quitaron gran parte de la protección legal con la que contaban los trabajadores y sus organizaciones.

⁷² Lamentablemente, hasta hoy, se hace imposible para el Estado peruano —a través del Ministerio de Trabajo— hacer seguimiento efectivo para el cumplimiento de la legislación laboral. Según declaraciones del Ministro de Trabajo al diario *Gestión* (8 de junio de 2012), existen apenas 421 inspectores en el país. Y el volumen de normatividad que tienen que inspeccionar en cada empresa puede ser cuantificado por el tamaño del *Compendio de Normas sobre Legislación Laboral* (editado el 2011, por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo), que tiene 776 páginas.

13.1. La vuelta a la democracia

El proceso de retorno a la democracia, iniciado luego de diez años de gobierno militar, es mejor percibido y comprendido dividiéndolo en dos etapas: primero, el proceso electoral de 1978, para elegir a la Asamblea Constituyente, y el correspondiente a las Elecciones Generales de 1980, para elegir al Presidente Constitucional de la República.

En la segunda mitad de 1977, el gobierno militar convocó a elecciones para elegir representantes a la Asamblea que habría de elaborar la nueva Constitución para reemplazar la vigente, que databa de 1933. Esta Asamblea Constituyente estaría compuesta por cien representantes elegidos por votación popular.

Si bien las mujeres ya votaban desde mediados de la década de 1950⁷³, otros grupos aún no habían sido incluidos en los procesos electorales; por ejemplo, los analfabetos todavía no tenían derecho al voto y los jóvenes estaban restringidos, al ser la valla de la edad más alta que en la mayoría de países latinoamericanos. Hasta entonces, la mayoría de edad y la adquisición de estatus de ciudadano peruano se obtenían al cumplirse la edad de 21 años.

Con el fin de ampliar la base electoral, y siguiendo el ejemplo de otros países – como ya se mencionó –, se amplió el voto a los jóvenes de 18 años. También se introdujo el concepto, novedoso en ese entonces, de voto preferencial, que hasta el día de hoy es motivo de debate entre los expertos políticos y los representantes de diversos partidos políticos.⁷⁴

⁷³ Desde el 7 de setiembre de 1955 se concede, en el Perú, el derecho al voto a las mujeres. El 17 de junio de 1956, las mujeres peruanas ejercieron por primera vez su derecho al sufragio en las elecciones presidenciales y parlamentarias de ese año (“Los 54 años del voto femenino en el Perú”. *El Comercio*. Lima, 8 de setiembre de 2009).

⁷⁴ El voto preferencial tiene la ventaja de direccionar el voto más exactamente hacia los candidatos mejor apreciados por los votantes, pero también tiene el defecto de que debilita la estructura partidaria; esto ocurre debido a que suele generarse luchas internas entre los candidatos de la misma lista por tachar votos a sus propios copartidarios, sobre todo si la lucha por alcanzar un escaño está reñida entre dos o tres candidatos.

A principios de 1978 se dio inicio al proceso electoral para dicha Asamblea Constituyente, para lo cual se formaron gran cantidad de partidos nuevos, o se quebraron algunos partidos existentes, pero se produjo sin la participación del partido que había gobernado hasta la irrupción militar de 1968: Acción Popular. Las elecciones se llevaron a cabo el 18 de junio de 1978. Los resultados fueron los siguientes:

Cuadro 3

Elecciones de la Asamblea Constituyente de 1978-1979

Lista	Absolutos	Escaños
APRA	1,240,674	37
PPC	835,285	25
FOCEP	433,413	12
PSR	232,520	6
PCP	207,612	6
UDP	160,741	4
FNTC	135,552	4
DC	83,075	2
UNO	74,137	2
MDP	68,619	2

Fuente. Tomado de www.perupolitico.com

El líder del APRA, Víctor Raúl Haya de la Torre, alcanzó la mayor votación preferencial. El APRA también lideró el número de representantes, con 37; fue seguido por el Partido Popular Cristiano (PPC), con 25 representantes; y los cuatro partidos de izquierda, que no lograron unidad para presentarse juntos a las elecciones, alcanzaron 32 representantes. En la instalación de la Asamblea Constituyente, el 28 de julio de 1978, se eligió como presidente a Haya de la Torre, quien por entonces ya contaba con más de 83 años de edad.

Luego de casi un año de trabajo, la Asamblea Constituyente promulgó la nueva Constitución el 12 de julio de 1979. Introdujo una serie de cambios con respecto a la anterior Constitución de 1933, como el voto para los analfabetos y la necesidad de ir a una segunda vuelta electoral en caso que el candidato más votado no alcanzase la mitad más uno de los votos válidos en la primera vuelta. Este cambio no estaría vigente para las Elecciones Generales de 1980, pues para este proceso electoral se mantendría vigente el dispositivo de 1933, que exigía solamente el 33% de los votos válidos.

En las Elecciones Generales de 1980 se presentaron catorce candidatos para la Presidencia de la República, de los cuales ocho obtuvieron votaciones significativas, los que se presentan en el siguiente cuadro.

Cuadro 4

Elecciones presidenciales de 1980: resultado nacional

Candidato	Lista	Absolutos	%
Fernando Belaúnde	AP	1,793,190	46
Armando Villanueva	APRA	1,087,188	28
Luis Bedoya	PPC	382,547	10
Hugo Blanco	PRT	160,713	4
Horacio Zevallos	UNIR	134,321	3
Leonidas Rodríguez	UI	11,689	3
Roger Cáceres	FNTC	81,647	2
Genaro Ledesma	FOCEP	60,853	2
Votos válidos		3,991,254	78
Votos nulos		737,947	14
Votos blancos		392,127	8
Votos emitidos		5,121,328	79
Ausentismo		1,349,773	21
Total de inscritos		6,471,101	100

Otros candidatos fueron Carlos Carrillo (UN), Javier Tantaleán (OPRP), Gustavo Mohme (APS), Alejandro Tudela (MDP), Waldo Fernández (PAIS), Luciano Castillo (PSP).

Fuente. Tomado de www.perupolitico.com

Nota: Existe un error en el cuadro, al asignar 3% de votación a Leonidas Rodríguez; el porcentaje o el número de votos están erróneamente calculados o referidos.

Como se ve, Belaúnde obtuvo la mayor votación, con lo que consiguió su segunda presidencia constitucional –muchos lo percibieron como una reivindicación por haber sufrido el golpe de octubre de 1968; ahora, con el tiempo, fue visto con mayor benevolencia–. El APRA quedó como segunda fuerza política y el PPC como la tercera. Es curioso el caso de este último partido, pues contrasta esta votación (10%) con la obtenida en 1978, que fue casi el triple. Belaúnde y su partido lograron una alianza parlamentaria con el PPC y el Partido Demócrata Cristiano (PDC), con lo cual consiguieron la mayoría legislativa⁷⁵ que evitaría los problemas enfrentados en su primer gobierno.

Sin embargo, los partidos de esta etapa no estaban tan cohesionados como antaño. Señala Carlos Parodi:

En el APRA, la muerte de Haya de la Torre había desencadenado una fuerte pugna entre sus líderes más visibles. Por un lado, estaba el ala radical, representada por Armando Villanueva del Campo, quien contaba como uno de sus principales aliados, [a] Alan García Pérez, de sólo treinta años de edad. Por otro lado, Andrés Townsend Ezcurra representaba una posición más centrista. Esta pugna interna influyó en el triunfo de Belaúnde en las elecciones, además de que el 63 por ciento de los electores lo hacía por primera vez y no había vivido los problemas del primer gobierno de Acción Popular. (2002: 152)

13.2. El surgimiento de las organizaciones terroristas y su efecto sobre los aspectos laborales

13.2.1. *El Partido Comunista del Perú-Sendero Luminoso (PCP-SL)*

Una facción del Partido Comunista del Perú, cuyos líderes provenían de un grupo de profesores de la Universidad Nacional San Cristóbal de Huamanga, era conocida en dicha universidad como «Sendero Luminoso» (PCP-SL). El PCP-SL era un movimiento maoísta que se planteó como estrategia para llegar al poder la organización de la «guerra

⁷⁵ Texto disponible en: <http://www.cidob.org/es/documentacion/biografias_lideres_politicos/america_del_sur/peru/fernando_belaunde_terra, consultado el 10 de julio de 2011>

popular». Nunca fue un grupo muy grande de subversivos. «Jamás pensamos que siquiera iban a lograr controlar la universidad», afirmó una exautoridad de la Universidad huamanguina. «Siempre en las discusiones al interior del PC en Ayacucho, ellos hablaban de iniciar la guerra y nosotros nos burlábamos, “váyanse a hacer la revolución y déjenos con los problemas de la San Cristóbal”, decíamos. Nunca habríamos pensado que hablaban en serio»⁷⁶. Dice el *Informe Final* de la Comisión de la Verdad: «Siempre fueron pocos. Quisieron ser pocos» (2003: cap. 1, p. 1).⁷⁷

En la época de mayor apogeo, alrededor de 1990, alcanzaron algunos miles de militantes, «de esa pequeñez numérica, surgió la multiplicación, ya que de una veintena de estudiantes huamanguinos⁷⁸ de clase media, Sendero llegó a tener casi 3,000 militantes» (Farje 2005)⁷⁹.

Según el diagnóstico que hacía este grupo de la situación socioeconómica del país, la guerra popular habría de iniciarse en el campo –el lugar donde las contradicciones, producto del mal funcionamiento del capitalismo, eran más evidentes y, por consiguiente, más fácilmente escalables–, para luego ser trasladada, mediante un cerco, a las principales ciudades, sobre todo Lima.

Para Russell Switzer (2007), Sendero Luminoso tiene la rara característica de ser el movimiento comunista maoísta más exitoso de la segunda mitad del siglo XX, que surge justamente en un momento en que la mayor parte de los llamados «socialismos realmente existentes» estaban en proceso de colapso global y que la ideología marxista-leninista estaba en franco retroceso.

⁷⁶ Testimonio personal de J. d. C., entrevistado el 22 de enero de 2003.

⁷⁷ Texto disponible en: <<http://www.cverdad.org.pe/ifinal/pdf/TOMO%20II/CAPITULO%201%20%20Los%20actores%20armados%20del%20conflicto/1.1.%20PCP-SL/CAP%20I%20SL%20ORIGEN.pdf>>

⁷⁸ Este es el gentilicio de los habitantes de la ciudad de Ayacucho, capital de la región del mismo nombre. Originalmente, la ciudad se llamó Huamanga, durante siglos. En 1825, luego de la victoria del general Sucre en la Batalla de Ayacucho, el 9 de diciembre de 1824 –batalla que selló la independencia de América del Sur–, el general Simón Bolívar decretó el cambio de nombre por el de Ayacucho. Sin embargo, casi dos siglos después, los ayacuchanos se siguen llamando a sí mismos «huamanguinos» y se refieren a su ciudad como «Huamanga».

⁷⁹ Texto disponible en: <http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_4284000/4284780.stm>

Sendero Luminoso, que entre 1981 y 1984 mantuvo su radio de operación a una modesta área de algunas provincias de Ayacucho, fue subestimado por el gobierno de Acción Popular («solamente se trata de abigeos», afirmó el ministro del Interior, José María de la Jara y Ureta), logró luego mostrar actividad en al menos 16 de las 24 regiones del país y puso en jaque a las autoridades en la misma capital, Lima.

En plena coyuntura electoral, el 17 de mayo de 1980, Sendero Luminoso daba inicio a sus acciones subversivas –que posteriormente habrían de convertirse en francamente terroristas–, mediante la quema de urnas y el registro electorales en el pueblo de Chuschi, Ayacucho. Entre las primeras acciones de Sendero Luminoso en Lima –definitivamente, la que mayor atención llamó a los medios de comunicación– fue el estrangulamiento de perros callejeros, colgados de postes, con carteles que llevaban el nombre del líder chino Deng Xiaoping.

La mayoría de pobladores de Lima no tenían la menor idea sobre qué significaban esos cadáveres de animales torturados por representantes de un grupo maoísta –y esta afirmación no pretende desmerecer el interés de los limeños por lo que sucedía en el país, pues las discusiones internas del CC-PCP de la República Popular China no eran, ni de lejos, parte del conocimiento general de estas personas–, ni se enteraron de los hechos ocurridos meses antes en Chuschi.

Obviamente, el gobierno de entonces tiene la mayor parte de la responsabilidad por no poner en alerta a la población del país acerca de la potencial importancia de estos hechos. Al interior del propio gobierno había una discusión sobre la forma de enfrentarlos:

Además de diferencias de diagnóstico, se presentaron en el gobierno de Acción Popular dos enfoques generales distintos sobre la manera de enfrentar la subversión.

Uno de ellas ponía énfasis en el trabajo policial y se mostraba receloso de encargar la represión de los actos terroristas a las fuerzas armadas. El otro reclamaba, por el contrario, responder con fuerza a la subversión, lo que se entendía como una opción por la respuesta militar.

Ya en octubre de 1980 se había manifestado la propuesta de responder con dureza a la subversión. El senador Alva Orlandini propuso el 20 de ese mes un proyecto de ley que declaraba traidores a la patria a los responsables de actos de sabotaje y terrorismo. La iniciativa fue respaldada por el primer ministro, Ulloa Elías, pero no fue aprobada en el Congreso. El mismo senador Alva Orlandini – quien asumió el Ministerio de Gobierno y Policía del primer gobierno del arquitecto Belaunde en el momento final de las guerrillas de 1965– propuso el 17 de diciembre la declaración de una zona de emergencia y la participación de las fuerzas armadas. Esa propuesta tampoco prosperó.

Simultáneamente a estas tendencias, se manifestaba una opción más moderada. La encabezaba el ministro del Interior, José María de la Jara. El 5 de agosto de 1980, el ministro De la Jara afirmó que no había “brote guerrillero” y que Sendero Luminoso era “un grupo sin fuerza”. En noviembre del mismo año, y a pesar del incremento de las acciones armadas, consideraba que hablar de una ola de terrorismo era exagerado. En junio del año siguiente, declaró que los actos de terrorismo “disminuyeron notoriamente” gracias a la labor policial.⁸⁰

Esta desinformación o ignorancia por parte de un gran número de limeños habría de ser el sino de las acciones de Sendero Luminoso hasta el 16 de julio de 1992, fecha en que tuvo lugar el atentado con un coche bomba en la calle Tarata, en el centro del exclusivo distrito de Miraflores. Decenas de relatos periodísticos, dando cuenta de la muerte de cientos de campesinos de la sierra, jamás fueron del interés de la gran mayoría de los limeños. Solo con este atentado en Miraflores esos limeños sintieron que había una guerra interna y que esta había llegado a su ciudad.

La llamada «guerra interna» –en realidad, se trató de un enfrentamiento entre el Estado y una banda terrorista con fines políticos– se desarrolló entre mayo de 1980 y setiembre de 1992, mes en el que fue capturado Abimael Guzmán Reynoso (a) «Presidente Gonzalo», líder de esta organización criminal. Si bien el descabezamiento de Sendero Luminoso no significó su fin, sí representó una gran disminución en el volumen de ataques a ciudades y

⁸⁰ “Dos enfoques en conflicto”. En *Informe Final de la CVR*. Tomo III, Primera Parte, Sección Segunda, Capítulo 2, punto 2.1.2.2, 2003.

pobladores. Sobre todo, por la fuerza que cobró un elemento relativamente dejado de lado en la mayoría de los relatos de la época: generó confianza entre los propios pobladores sobre su propia capacidad de enfrentarse con éxito a las fuerzas de Sendero Luminoso.

Pese a que, en la actualidad, aún subsisten, eventualmente, ataques de senderistas a puestos policiales o a grupos de policías que se desplazan por zonas controladas por el narcotráfico –pues los remanentes han encontrado a esta actividad ilegal como su aliado natural–, nadie afirma que la guerra continúa. El inicio del fin de la misma estuvo marcado por la captura de Abimael Guzmán –condenado a cadena perpetua y mantenido en un penal de alta seguridad– y se suele poner como fin del conflicto armado interno el año 2001, con la vuelta a la democracia.

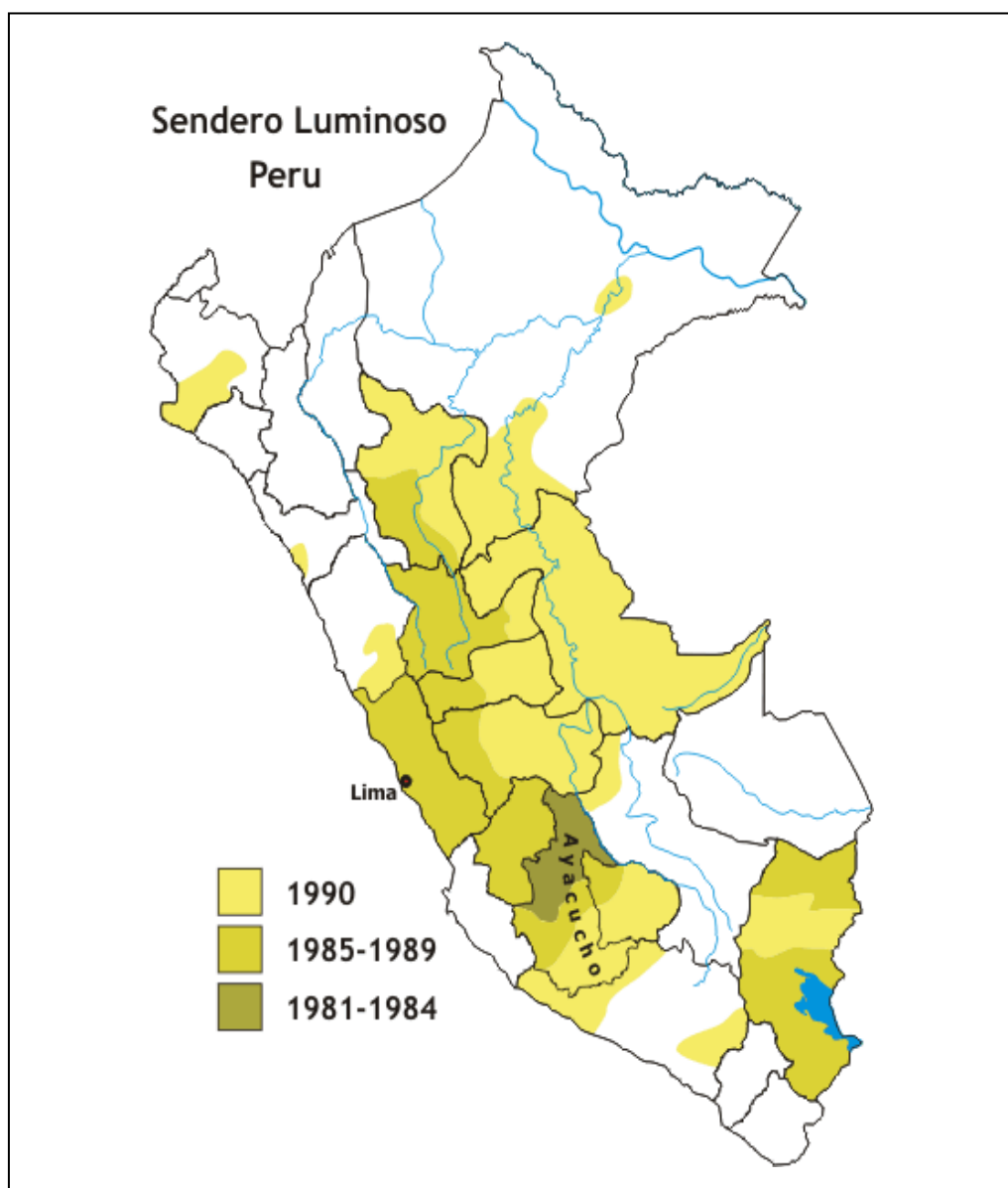
13.2.2. *El Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA)*

El caso del Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA) tiene un derrotero distinto, pero un mismo punto de llegada. En 1984, en pleno crecimiento de las actividades subversivas de Sendero Luminoso, se inician las acciones del MRTA. Surge más como un grupo subversivo, con presencia en la selva peruana, organizados como una guerrilla uniformada. El MRTA, que estuvo liderado primero por Víctor Polay Campos (1985-1992), exmilitante aprista convertido en guerrillero de extrema izquierda, y luego por Néstor Cerpa Cartolini (1992-1997), se ve arrastrado por la misma lógica perversa iniciada por Sendero Luminoso y de movimiento guerrillero y termina cometiendo una serie de atentados terroristas, que lo transforma.

El MRTA no llega a atacar a dirigentes de organizaciones populares o sindicales, como lo hizo Sendero Luminoso, pero sí comete secuestros, atentados con coches-bomba, asesinatos selectivos. En 1992 fue seriamente debilitado con la captura de Víctor Polay (quien hoy cumple condena a cadena perpetua) y prácticamente liquidado con la muerte de Néstor Cerpa, en 1997, en el rescate de los rehenes de la residencia del Embajador japonés, secuestrados por el MRTA.

Gráfico 16

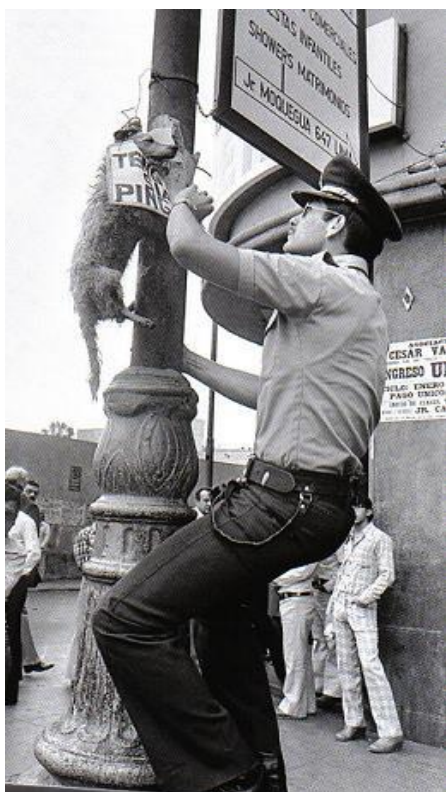
Ámbito de expansión de las actividades de Sendero Luminoso, 1981-1990



Fuente. Tomado de Switzer (2007).

Figura 7

Iconografía de Sendero Luminoso



A la izquierda:

Lima, 1980. Un miembro de la entonces Guardia Civil (hoy Policía Nacional) desata el cadáver de un perro callejero colgado con alambre metálico a un poste de alumbrado eléctrico del centro de Lima (al parecer, la esquina de la Av. Tacna y el Jr. Moquegua). El perro lleva un cartel que reza «TENG SIAO PING», en alusión al líder chino, reformador de la revolución comunista de Mao Zedong.

Abajo:

Afiche de Sendero Luminoso posterior a 1992; la figura antes idealizada de Abimael Guzmán (siempre retratado alrededor de los 40 años, con rasgos más enérgicos y sin canas), es ahora reemplazada por un retrato hecho sobre fotos del líder capturado.



13.3. Los efectos del conflicto armado sobre las organizaciones sindicales

La presencia y las acciones de Sendero Luminoso y el MRTA tuvieron un fuerte efecto en el movimiento laboral y la sociedad civil. Por ejemplo, en 1990 existían al menos diez programas laborales de apoyo al movimiento sindical en diferentes ONG; hacia fines de esa década solamente quedaban dos (los correspondientes al Centro de Asesoría Laboral, CEDAL, y al Programa Laboral de Desarrollo, PLADES).

La tasa de sindicalización se redujo muchísimo, de cerca de 30% a menos de 9%; los dirigentes sindicales fueron perseguidos y asesinados, tanto a manos de fuerzas paramilitares estatales cuanto por obra de Sendero Luminoso. Casos conspicuos fueron los de Saúl Cantoral Huamaní, secretario general de la Federación Nacional de Trabajadores Mineros, Metalúrgicos y Siderúrgicos del Perú (FNTMMSP), y de Pedro Huilca Tecse, importante dirigente de la Federación de Construcción Civil y Secretario General de la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP), la mayor central sindical del país. Al respecto, es necesario señalar que, como parte del manejo de la información que hizo el Gobierno y la organización criminal de Montesinos al interior del Estado, se creó una imagen equivocada de que todo político de izquierda radical y, particularmente, los dirigentes sindicales eran «aliados» legales de Sendero Luminoso. Esto tenía como finalidad socavar todos los instrumentos que la institucionalidad del mercado de trabajo había puesto en manos de los trabajadores para defender sus derechos y dejarlos inermes ante el embate de las políticas neoliberales que «flexibilizaron» dicho mercado.

Buena parte de los cambios introducidos en la legislación laboral durante la década de 1990 pudieron haber sido resistidos por el movimiento sindical; sin embargo, la existencia de una serie de dispositivos legales promulgados con la finalidad de combatir al terrorismo de Sendero Luminoso y el MRTA eran utilizados para perseguir y estigmatizar –cuando no reprimir y encarcelar directamente– a una serie de dirigentes laborales.

Esto tuvo, definitivamente, un serio impacto sobre la percepción de los trabajadores al respecto del movimiento sindical, sobre todo en los más jóvenes: el ver el alto riesgo implícito y la poca eficacia relativa de las acciones colectivas y la persecución a los dirigentes, llevó a la mayoría de trabajadores a olvidar la organización, a dejar de lado cualquier intento de establecer sindicatos y a plantearse como mejor salida el reclamo individual. En medio de una sociedad que denostaba de los intentos colectivos y se ensalzaba el escape o avance individual, no es de extrañar que se vea una seria reducción de los niveles de sindicalización en el ámbito nacional.

13.4. El segundo gobierno de Fernando Belaúnde Terry, 1980-1985

La Constitución de 1979 planteaba el marco general de referencia sobre el cual se organizaría la economía en estos años. En el Título III, que trata del régimen económico, el Estado garantizaba pluralismo económico, con diferentes formas de propiedad y maneras de organizar a las empresas. Estas podían ser estatales, privadas, cooperativas, autogestionarias o comunales (Artículo 112°). Con ello se definía una naturaleza mixta de la economía, permitiéndose la actividad empresarial del Estado para prestar servicios públicos y alcanzar los objetivos de desarrollo del país (Artículo 113°). Se plantea la llamada economía social de mercado, en la cual la iniciativa privada era «libre».

De esta manera, se pone fin al papel planificador del Estado introducido por el gobierno militar. La alianza en el Congreso entre AP y el PPC se encargaría de institucionalizar la economía social de mercado, mediante la posibilidad, ahora existente, de delegar en el Poder Ejecutivo la potestad de legislar mediante decretos legislativos. Así, entre 1980 y 1984 se promulgaron 675 leyes, de las cuales 463 (es decir, casi el 69%) fueron decretos legislativos, en su gran mayoría del Ministerio de Economía y Finanzas (Parodi 2002: 153).

13.4.2. *La situación económica entre 1980 y 1985*

El presidente Fernando Belaúnde, al inicio de su administración, nombró como primer ministro a Manuel Ulloa Elías, quien también ejercería el cargo de ministro de Economía y Finanzas. Ulloa era un empresario ampliamente conocido⁸¹ por sus ideas neoliberales⁸² desde el primer gobierno de Belaúnde, en el que también colaboró como ministro de Finanzas durante el último año de gobierno democrático (1968).

En agosto de 1980 se presentó ante el Congreso para explicar el programa económico. Lo hizo en una exposición que tuvo dos partes: en la primera, detalló la situación económica y financiera del Estado que habían heredado del gobierno militar; en la segunda, expuso los principales lineamientos que habrían de orientar a la economía en adelante.

El diagnóstico se hizo mostrando una comparación entre indicadores económicos y sociales que revelaban el cambio ocurrido entre 1968 y 1980. Algunas de las cifras de su exposición pueden apreciarse en el siguiente cuadro.

Al respecto, afirma Carlos Parodi:

Como puede notarse, la idea era que el excesivo crecimiento estatal no había traído una mejoría, sino un deterioro de la situación social. Si bien el mensaje no criticaba directamente a los militares como institución, si lo hacía a través de la construcción de un Estado ineficiente que, contrariamente al discurso del gobierno de las Fuerzas Armadas, había deteriorado la situación social. (2002: 154)

⁸¹ Siempre fue un polémico y hábil político nacional. Durante el exilio causado por el régimen militar, trabajó para el grupo Rockefeller, en Nueva York, lo cual lo convirtió, a los ojos de los políticos de izquierda de entonces, en un «lacayo» o «sirviente» del capital financiero internacional; o en un empresario con importantes conexiones con el mundo de los negocios internacionales, como era percibido por los políticos de derecha.

⁸² Aunque el adjetivo «neoliberal» parece propio de las décadas posteriores a 1980, Louis Baudin (1953) señala que el término «neoliberalismo» fue acuñado y usado en el coloquio de destacados pensadores liberales realizado en París, en agosto de 1938; el objetivo era diferenciarse del entonces desacreditado liberalismo político.

Cuadro 5

Indicadores económicos y sociales, 1968 *versus* 1980

Indicadores	Unidades	1968	1980
Producción de bienes y servicios por el Estado	Porcentaje del total del país	17.5%	36.0%
Empleo estatal	Personas	165,000	300,000
Actividad empresarial del Estado	Empresas públicas	18	170
Deuda externa	Millones de US\$	1,800	9,361
Alimentación	Consumo diario de calorías	2,070	1,590
	Consumo diario de proteínas	5,100	2,208
Construcción de obras públicas	Escuelas públicas 1963-68 vs 1968-90	37,500	22,600
Presupuesto del sector educación	Porcentaje del presupuesto total	29%	11%

Fuente. Tomado de Ulloa (1980).

No obstante, a nivel macroeconómico, la situación que se había heredado no era tan mala: como resultado del programa de estabilización implementado en 1978, sumado al incremento observado en el precio de los minerales que componían la mayor parte de la canasta de exportables del país en ese momento (véase el gráfico y cuadros siguientes), la economía peruana mostraba una serie de características favorables:

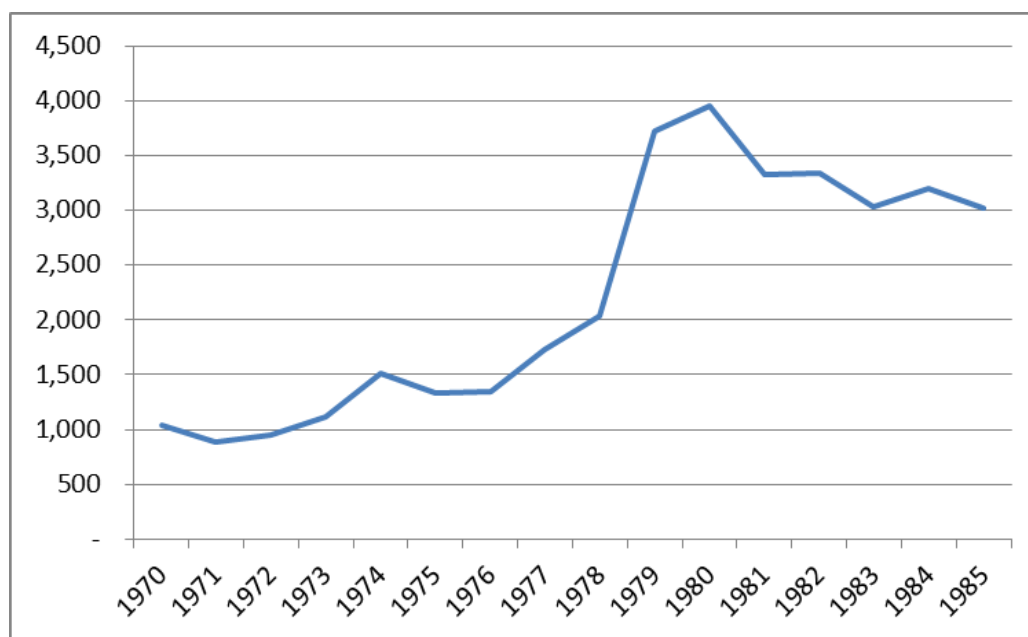
- Había una importante disponibilidad de reservas internacionales netas, gracias al aumento en el *quantum* de las exportaciones y del precio internacional de estas.

- Producto de la seria contracción en la demanda que se había buscado para «cerrar las brechas», había un alto nivel de capacidad instalada ociosa en la industria nacional.
- Existía un superávit creciente en la balanza de pagos.

Sin embargo, había un preocupante problema macro: la inflación. Adicionalmente, si bien las brechas externa y fiscal se habían cerrado, esto era resultado de los ajustes de política económica y de la favorable coyuntura internacional; no habían sido solucionadas de manera estructural.

Gráfico 17

Exportaciones totales, 1970-1985



Fuente. Datos tomados del BCRP. Gráfico de elaboración propia.

Cuadro 6

Estructura porcentual de las exportaciones, 1970-1985

Año	Prod. Pesqueros	Prod. Agrícolas	Prod. Mineros	Petróleo crudo y derivados	XNT	Otras Xs	Máx	Mín
1970	33.0%	15.5%	45.0%	0.7%	5.9%	0.0%	45.0%	0.0%
1971	36.0%	17.1%	40.5%	0.6%	5.7%	0.0%	40.5%	0.0%
1972	27.3%	19.9%	44.5%	0.7%	7.6%	0.0%	44.5%	0.0%
1973	12.4%	19.5%	55.4%	1.4%	11.3%	0.0%	55.4%	0.0%
1974	16.0%	22.2%	47.4%	1.9%	11.8%	0.7%	47.4%	0.7%
1975	14.6%	28.3%	46.3%	3.3%	7.2%	0.4%	46.3%	0.4%
1976	13.2%	20.0%	52.4%	4.0%	10.2%	0.2%	52.4%	0.2%
1977	10.4%	19.1%	54.3%	3.0%	12.9%	0.2%	54.3%	0.2%
1978	9.5%	12.7%	48.5%	8.8%	17.3%	3.2%	48.5%	3.2%
1979	7.5%	8.9%	43.3%	17.4%	21.8%	1.2%	43.3%	1.2%
1980	4.9%	5.8%	46.9%	19.6%	21.4%	1.4%	46.9%	1.4%
1981	4.2%	5.2%	46.4%	21.2%	21.1%	2.0%	46.4%	2.0%
1982	6.8%	6.7%	40.6%	21.5%	22.8%	1.5%	40.6%	1.5%
1983	2.6%	6.8%	53.6%	17.9%	18.3%	0.7%	53.6%	0.7%
1984	5.1%	6.5%	44.9%	19.6%	22.7%	1.1%	44.9%	1.1%
1985	4.2%	7.6%	41.9%	21.1%	24.1%	1.1%	41.9%	1.1%

Fuente. Datos tomados del BCRP. Cuadro de elaboración propia.

Para Ulloa, en su modo neoliberal de entender las cosas, si había inflación era producto del exceso de demanda y de la existencia de un déficit fiscal. Pero, ¿cómo explicar la persistencia del fenómeno inflacionario en una situación en la que prácticamente se habían cerrado las brechas? Se pueden formular algunas hipótesis:

- Entre febrero de 1979 y julio de 1980 se había introducido el sistema de minidevaluaciones. Al haberse creado la existencia de un aumento permanente del tipo de cambio, surgían expectativas por incrementos en los precios por parte de los agentes privados.
- Para hacer efectivo este adelanto en los precios, la emisión tenía que incrementarse. Esto se debe a que, en un sistema cambiario fijo, el BCRP compra los dólares a los exportadores. Con el crecimiento de las exportaciones, el BCRP

solamente podía comprar ese flujo de divisas en aumento, mediante la emisión de soles.

- Los programas ortodoxos de contracción de demanda logran reducir la inflación de manera gradual. Por tanto, se estaba reduciendo la inflación, pero aún era muy pronto para ver resultados favorables importantes.

A inicios de la década de 1980, con las medidas introducidas por el gabinete Ulloa, se mantuvo una situación económica relativamente estable, si bien la inflación no daba muestras de haber sido controlada. Luego estalla la crisis de la deuda externa. Ante esta situación, los países enfrentan tres posibilidades de actuación:

- Ajuste estructural para generar un superávit en cuenta corriente de la balanza de pagos y, con ello, generar un flujo de divisas que permitan pagar la deuda en las nuevas condiciones.
- Negociar una reprogramación de la deuda, y para ello era necesario llegar a acuerdos con el FMI, organismo que exigiría un programa de ajuste estructural como el mencionado en el punto anterior.
- Declarar la moratoria unilateral, negarse a pagar la deuda y atenerse a las consecuencias que ello podría traer ante la comunidad financiera internacional.

El gobierno de Belaúnde eligió la segunda opción, llegando a un acuerdo con el FMI, en 1982. En 1983, la situación empeoró, y el Perú no logró cumplir las metas acordadas. Para 1984, solo le quedó el camino de la moratoria unilateral; dado el (dudoso) prestigio que había logrado el país siendo el conejillo de indias de todos los experimentos del FMI, logró mantener un perfil bajo y –como quien mira al cielo y silba para disimular– entró en *moratoria unilateral no declarada*. Pero tal era una situación que no podía mantenerse en el mediano plazo.

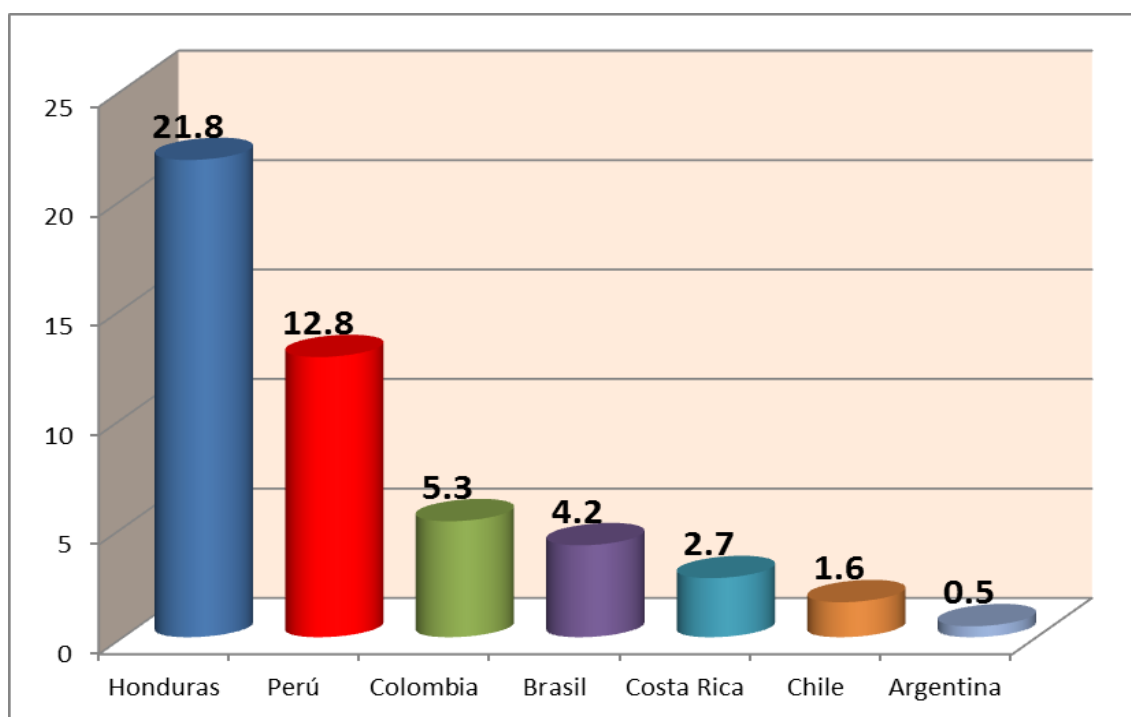
13.4.2. La situación social entre 1980 y 1985

En 1970, la pobreza en el Perú afectaba al 50% de la población; para fines de esa misma década había bajado al 46%. Pero, dado el alto crecimiento poblacional observado en el periodo, el número de personas en situación de pobreza se incrementó.

Peor aún, la brecha de la pobreza –definida como el porcentaje del PBI que es necesario transferir a los pobres para que sus ingresos alcancen el nivel de la línea de pobreza– se había elevado significativamente, pasando de menos de 10% para alcanzar 12.8%, situación que en América Latina solamente era más grave en Honduras, a principios de la década de 1980.

Gráfico 18

Brecha de la pobreza en 1981, como porcentaje del PBI



Fuente. Tomado de Molina (1982: 96).

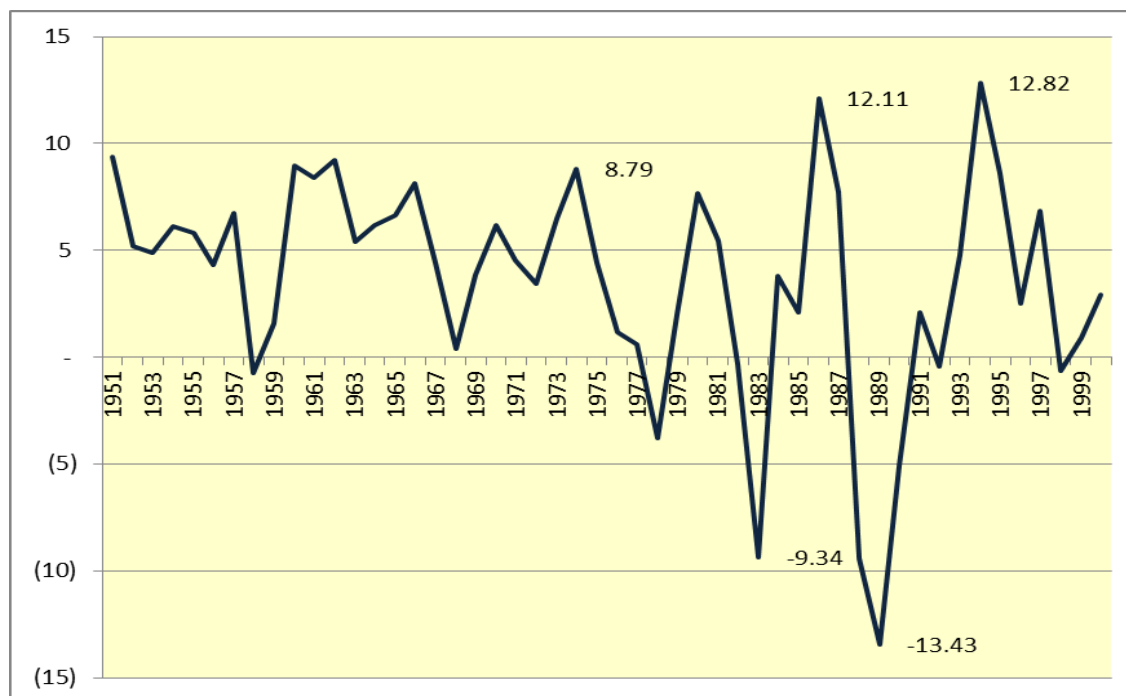
En 1981, el sector urbano empleaba a dos tercios de la fuerza laboral y el tercio restante estaba empleado en el sector rural; pero el primero obtenía por su trabajo un ingreso per cápita promedio 1.3 veces mayor al promedio nacional, mientras que el segundo solamente percibía 0.5 ese promedio. Entre los grupos más afectados por la pobreza estaban los campesinos y los pequeños agricultores de la sierra, quienes representaban el 20% de la fuerza laboral y recibían un ingreso equivalente 0.3 el promedio nacional.

Los trabajadores asalariados representaban apenas el 7.7% de la fuerza laboral, pero eran un grupo de presión particularmente significativo debido a que estaban concentrados en las zonas urbanas y estaban organizados en instituciones sindicales, poseyendo un ingreso per cápita promedio 1.44 veces mayor al promedio nacional. El sector público empleaba al 9% de la fuerza laboral y tenía un ingreso *per cápita* promedio 1.25 veces más alto que el promedio nacional. Estos dos grupos eran los más representativos del sector formal. Por su parte, en el sector informal se encontraba el 40% de la fuerza laboral y su ingreso *per cápita* promedio era el 0.5 veces el promedio nacional.

La desfavorable situación económica internacional, agravada por el fenómeno inflacionario que no se rendía, sumado a ello la violencia generada por el conflicto armado, crearon una situación de incertidumbre.

Para colmo de males, en 1983 se presentó un fenómeno «El Niño»⁸³, que tuvo duras consecuencias para la pesca y la agricultura del país, además de sumar al gasto necesario para la reconstrucción de infraestructura dañada por el mismo. Ese año se registró la segunda peor reducción del PBI registrada en el siglo XX: la variación porcentual con respecto al año anterior fue de -9.34%, (solamente superada por la crisis final del primer gobierno de Alan García, en 1989, que varió en -13.43%).

⁸³ «Los eventos calificados de muy fuertes, que se podrían comparar con los eventos de 1982-83 y de 1997-98 han sobrevenido en 1578, 1728, 1790-93, 1828, 1876-78, 1891 y 1925-26, es decir nueve eventos muy fuertes en 475 años, es decir aproximadamente uno cada 50 años» (Caviedes 2001).

Gráfico 19**Variación porcentual del PBI real con respecto al año anterior, 1950-2000**

Fuente. Datos tomados del BCRP. Gráfico de elaboración propia.

Sobre todo, la inflación se vio reflejada en la evolución negativa –a la baja– de los ingresos reales de los trabajadores, que no solamente tiene un costo económico y social, sino también político. Peor aún, cuando las políticas contractivas vieron reflejar sus efectos sobre los niveles y la calidad del empleo: el porcentaje de desempleo creció, pasando en 1981 de 6.8% de la PEA, a 8.9% en 1984; el subempleo aumentó mucho: de 26.8 a 36.8% en el mismo periodo.

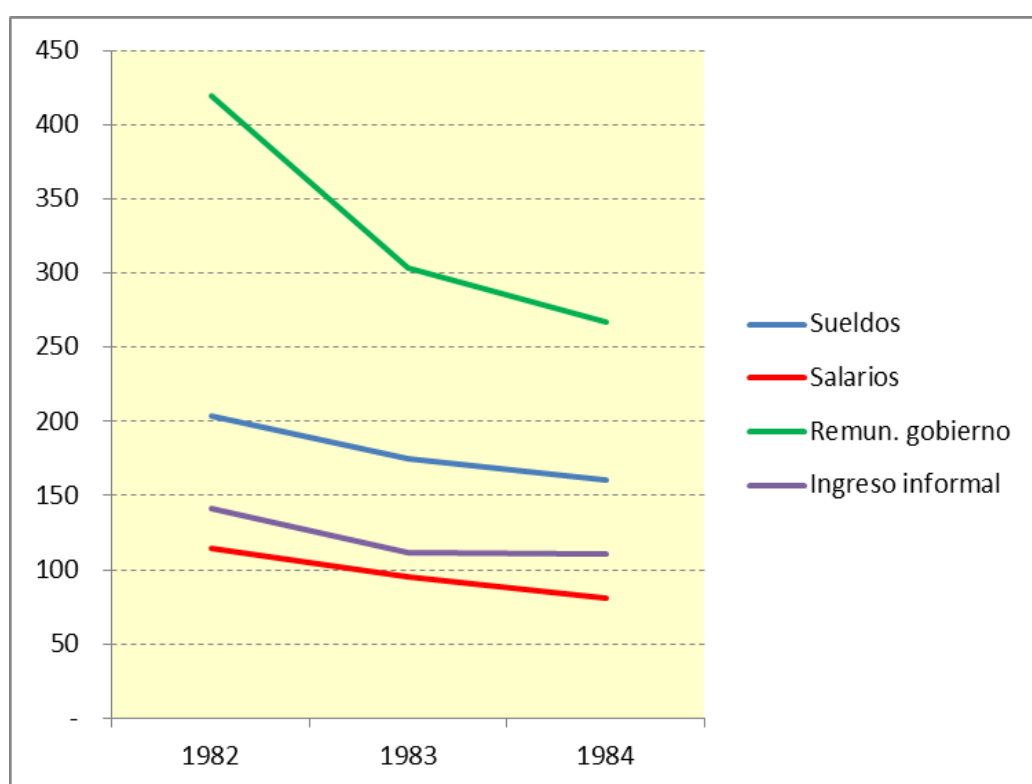
A partir de 1980, al inicio del nuevo gobierno constitucional, se indujo a los sindicatos a hacer uso de los canales de negociación salarial colectiva, lo que precisamente era lo que había buscado el movimiento sindical. Las organizaciones sindicales –en particular, las más fuertes– se lanzaron a negociar sus demandas

salariales, entendiendo que los aumentos no solo deberían compensar la inflación transcurrida desde la negociación del último pliego, sino todo el ingreso real en la proporción que este se había erosionado por efectos de la inflación desde 1973.

En esta situación, nuevamente, los sindicatos echaron mano del principio según el cual la eficacia de la negociación dependía directamente de las medidas de fuerza. Así, el número de paralizaciones por negociaciones colectivas aumentó en 50% y, luego, en 30%, en los dos primeros años de gobierno democrático, respectivamente.

Gráfico 20

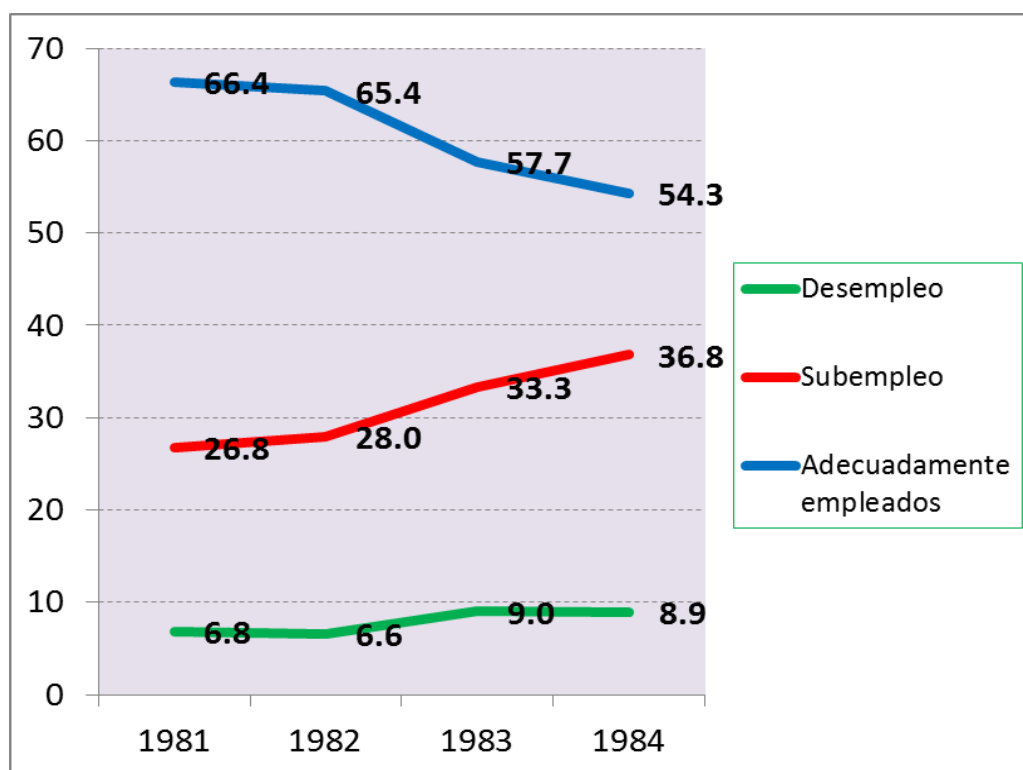
Promedio de remuneraciones reales, en miles de intis de 1990



Fuente. Datos tomados de Iguíñiz, Basay & Rubio (1993: 113). Gráfico de elaboración propia.

Gráfico 21

Promedio de remuneraciones reales



Fuente. Tomado de Instituto Cuánto (1985).

Los resultados de esta estrategia de enfrentamiento fueron relativamente satisfactorios, en el sentido que no solo se detuvo la caída de los salarios reales, sino que hubo una ligera recuperación, la cual está registrada en el índice general de remuneraciones reales en Lima Metropolitana, como podemos ver en la tabla que presentamos a continuación:

Tabla 2

**Lima Metropolitana: índice de sueldos y salarios reales
(1973=100)**

Año	f.leases	Sueldos	Salarios
–			
1973		100	100
1979		54	67
1980	febrero	55	68
	mayo	60	76
	agosto	58	71
	noviembre	60	76
1981	febrero	59	71
	mayo	57	71
	agosto	57	72
	noviembre	62	73
1982	febrero	66	75
	mayo	63	73
	agosto	64	73
Fuente. Ministerio de Trabajo.			

Como era de esperar, los resultados fueron bastante más satisfactorios para el sector sindicalizado con una mayor capacidad de presión. De modo que, mientras los sindicatos obreros de la minería y la industria y los empleados bancarios –que tenían una mayor experiencia y tradición reivindicativas– mejoraron sus ingresos entre el 4 y 10%, en el otro extremo los sindicatos de empleados de diversos sectores económicos registraron una pérdida que osciló entre el 13 y 21%.

Para el sector sindical con mayores posibilidades de elevar sus ingresos a través de la negociación aislada, resultaba obviamente inconveniente supeditarse al acuerdo

propugnado por el entonces ministro de Trabajo, Alfonso Grados Bertorini⁸⁴, que planteó pactar sobre la evolución de precios y salarios que permitiera frenar la inflación. Más allá de la ideología radical esgrimida contra la concertación, estos sectores dirigidos por sindicatos «clasistas», en realidad eran renuentes a practicar, en esas circunstancias, una política más clasista porque esperaban obtener por su cuenta, y gracias a su propia capacidad de presión huelguística, mejores condiciones que el promedio, que deseaban no ver recortadas por un acuerdo tripartito.

Esta opción nos descubre en el «clasismo» un contenido de radicalismo sectorial más que de solidaridad clasista. Sobre todo si consideramos que los sindicatos en realidad se reencontraron, en el gobierno constitucional, con una política de topes a los aumentos salariales que limitaba y desnaturalizaba su libre negociación. Ante ella, los sindicatos más fuertes no emprendieron iniciativas que beneficiaran al conjunto de los sindicatos, circunscribiéndose a maniobrar en medio de las limitaciones, confiando en su capacidad para empujar al máximo los topes haciendo uso de la presión de la huelga.

El Gobierno suprimió las limitaciones impuestas por decreto durante la dictadura, pero siguió aplicando –al margen de todo basamento legal– una política de topes a los aumentos, según la cual las resoluciones ministeriales de los pliegos de reclamos se ajustaban a ciertos montos máximos previamente establecidos. Esta política no constaba en documentos públicos, pero formaba parte del programa del BCRP para reducir la inflación en coordinación con el FMI.

Para aplicar esta política, el Ministerio de Trabajo incluso otorgó, en varios casos, aumentos por debajo de lo ofrecido por las empresas en trato directo. Incluso, en el caso de la Compañía Peruana de Teléfonos, el Ministerio de Trabajo llegó al extremo de desconocer el convenio suscrito en trato directo entre empresa y sindicato.

⁸⁴ Grados Bertorini ocupó el cargo de ministro de Trabajo entre julio de 1980 y febrero de 1983. Fue un convencido de la necesidad de impulsar la llamada «concertación social», doctrina que expuso en sus dos libros: *Hacia la concertación social: lineamientos para una política laboral en un régimen democrático* (Lima, 1981) y *La concertación social en América Latina* (Instituto Internacional de Estudios Laborales, 1985).

Esta política había desnaturalizado la negociación colectiva que supuestamente se pondría en plena vigencia con el nuevo gobierno. En tanto las empresas conocían la existencia de montos máximos otorgados por el Ministerio de Trabajo, el trato directo con los sindicatos para la negociación de aumentos no se hacía sobre la base de considerar el alza de la canasta básica –que determina el porcentaje de inflación– y/o la situación económico-financiera de la empresa, sino como un regateo pendiente de los montos fijados en las resoluciones de este Ministerio.

Pero lo más importante es que la política de topes a los aumentos resueltos por el Ministerio de Trabajo se aplicó desconociendo el derecho del sindicato a la información sobre la situación económica de la empresa, durante la negociación colectiva. A los sindicatos no se les permite conocer información acerca de la situación de la empresa cuando la solicitan amparándose en el decreto de negociaciones colectivas (DS 006-71-TR). Asimismo, la información o estudios técnicos que ellos aportan no son admitidos como pruebas. Por último, la resolución ministerial se basa técnicamente en un estudio que es mantenido en secreto y, por tanto, no puede ser impugnado por el sindicato.

Es evidente que, restablecido el orden constitucional, ese contexto político convertía a la vigencia más amplia de los derechos sindicales en una central cuestión política a ser reivindicada por los sindicatos, haciendo uso de los mecanismos jurídico-políticos contemplados en la Constitución para hacer prevalecer el ejercicio de sus derechos.

Entonces, los sindicatos tenían ante sí el desafío y la tarea de articularse, no ya en el terreno de la protesta antigubernamental, sino en el terreno de la ampliación de la legalidad, que fuera además conquistada por el propio movimiento sindical en su lucha contra la dictadura.

Así, la Acción de Amparo –que procede contra la acción u omisión de cualquier autoridad, funcionario o persona que vulnera o amenaza los derechos constitucionalmente reconocidos– podría ser usada en la vía judicial para hacer reconocer el derecho de los sindicatos a la información técnica que sustenta las resoluciones de aumento.

Asimismo, iniciativas de este tipo serían factibles en el caso de la limitación a otros derechos fundamentales, como la huelga y la estabilidad laboral. En el caso de la huelga, el Ministerio de Trabajo, que carece de competencia para conocer y resolver sobre huelgas, porque esta facultad no se le ha concedido en ley alguna, sin embargo, declara improcedentes los plazos de huelga remitidos por los sindicatos. En este caso, los sindicatos también tienen a su disposición la Acción de Amparo, a la que podrían recurrir para proteger su derecho.

Por último, algunos abogados laboristas sostienen la pertinencia de un Recurso de Inconstitucionalidad, ante el Tribunal de Garantías Constitucionales, contra el Decreto de Estabilidad Laboral que fuera promulgado durante el gobierno militar. Este Decreto, que establece el plazo de tres años para adquirir la estabilidad en el trabajo, sería incompatible con el derecho a la estabilidad consagrado en la nueva Constitución.

Ahora bien, ¿por qué los sindicatos no se organizaron para luchar por iniciativas que no son siquiera reformistas, sino apenas de defensa de la legalidad existente que los beneficia? Una razón es que, precisamente, los sindicatos más fuertes –que eventualmente podrían haberse constituido en el sector dirigente de estas iniciativas para el conjunto– eran los que menos han necesitado esa defensa, porque pudieron confiar en sus posibilidades de un relativo éxito gracias a su propia organización sindical. Como vimos, en el caso de la negociación colectiva, esto fue factible durante dos años. En el caso de la huelga, estas organizaciones confiaban –con suficiente razón– en su capacidad para preservar, efectivamente, este derecho, a diferencia de los sindicatos más pequeños, que son la mayoría, cuyas huelgas representan una significativa menor presión al Gobierno y que por este motivo, en algunos casos, no son atendidas a pesar de su larga duración.

De igual manera, la falta de una reivindicación conjunta respecto de la legislación de estabilidad laboral, traduce la desatención de los sindicatos por los trabajadores que no han alcanzado la estabilidad laboral, que normalmente no forman parte de las organizaciones sindicales, pero que son la gran mayoría de los trabajadores despedidos hasta el momento al amparo de la actual Ley de Estabilidad Laboral –lo que es una

manera de proteger a los afiliados a la organización sindical a costa de los trabajadores inestables—. De hecho, en muchos casos, los sindicatos han guardado silencio o han asumido una débil defensa de los inestables al ser estos despedidos.

Una segunda razón que explica la ausencia de una estrategia de la lucha conjunta por la ampliación del espacio democrático en beneficio de los sindicatos es la visión predominante, en las dirigencias sindicales, acerca de la legalidad como un territorio ocupado por intereses políticos y sociales opuestos a los suyos. Es decir, la idea de que lo legal es puramente «burgués». Las dirigencias se hallan muy aprisionadas por la visión de la legalidad surgida a lo largo de su experiencia histórica, en que aprendieron que su propia capacidad de movilización —antes que cualquier mecanismo de negociación legal— era lo que en última instancia garantizaba el logro de mejoras; y que, además, el ejercicio mismo de la huelga —su arma fundamental para hacer valer sus derechos— se impuso como un derecho sindical, antes que por el reconocimiento de la legalidad, por su existencia de hecho.

De modo que la experiencia histórica ha tendido a producir una noción de sindicato asociada a mecanismos de funcionamiento, diríamos, legales, propios de una suerte de derecho histórico reclamado desde la sociedad, opuesta a una noción de Estado y legalidad que oficialmente ignora, y eventualmente desconoce, la plena vigencia de esos mecanismos. La vigencia de esta oposición se manifiesta, en principio, en la desconfianza ante la legalidad, comportándose ante ella los sindicatos como en un territorio minado de incertidumbre y sospechas, donde eventualmente los derechos sucumben. De ahí que, para los sindicatos, la huelga no solo sea un derecho, sino la garantía de facto de todos sus derechos.

En su tradición inmediata, participar políticamente es luchar contra el Gobierno. Además, los partidos políticos que influyen en lo más importante de la dirección sindical han fomentado una concepción de la política como protesta, plasmada en la casi inútil reiteración de sucesivos paros sindicales nacionales en los que el movimiento no consigue nada.

El papel jugado por los partidos políticos es otro de los factores que contribuye a esa falta de integración de los sindicatos. La CGTP se halla controlada por dirigentes de un sector del Partido Comunista, que intenta descontar la ventaja política que le sacaron diversos partidos de izquierda en la época del gobierno militar, haciendo el mismo juego de sus competidores, es decir, jugando al radicalismo.

Estos dirigentes del Partido Comunista han insistido en preservar para la CGTP un papel político que no corresponde a la situación actual, por lo que tenemos ahora un Partido Comunista jugando más a capitalizar políticamente el radicalismo sindical, que a unificar a los sindicatos por modificaciones concretas.

El problema es que todo el mundo sabe que con el paro no se obtiene nada y que las plataformas con que se convocan finalmente son una coartada para parar, con el fin de manifestar y representar un descontento que sí es real, pero sobre cuya canalización política no se tiene una idea muy clara –en términos de eficacia–. Como decía un dirigente de la CGTP, en 1982: «vamos a hacer un paro cívico a ver qué pasa». Los propios trabajadores perciben la ineficacia de estas medidas y, en realidad, paran con desánimo y sin convicción.

Del lado de la «nueva izquierda» tampoco vino una orientación adecuada al movimiento sindical. Porque mientras el Partido Comunista evolucionó del apoyo al gobierno militar al sindicalismo radical, la nueva izquierda se desplazó del sindicalismo radical al Parlamento, prácticamente abandonando el contacto con las organizaciones sindicales que singularizó su surgimiento y el auge sindical de los años de 1970.

Esa estrecha relación se diluyó, y el espacio político logrado por la nueva izquierda en base a sus relaciones con los gremios ha sido apenas utilizado para recrear sus relaciones con los sindicatos.

Con su desplazamiento al escenario político, la afluencia de militantes hacia los sindicatos ha sido reemplazada con la aparición de una capa de profesionales e

instituciones especializadas en la asesoría sindical, que continúan ofreciendo apoyo técnico, pero sin llenarse el vacío de dirección política.

13.4.3. *El impacto de la crisis*

Las debilidades del movimiento sindical, sin embargo, no provienen únicamente de la desubicación de las direcciones sindicales o políticas para unificar al movimiento en la situación actual. Los sindicatos, además, se hallan sumamente debilitados debido a los efectos laborales de la crisis económica sobre la clase obrera y sus organizaciones.

En 1982 tenemos un ligero descenso de la actividad positiva, que se agrava severamente en 1983 y 1984. En 1982, el PBI per cápita registra un crecimiento negativo de -2.2 y el Índice de Volumen Físico de la Producción Manufacturera del sector fabril cae 3 puntos. En 1983, el PBI per cápita desciende a -13.2 y el Índice de Volumen Físico de la Producción Manufacturera baja 20 puntos. Los últimos datos sobre la producción manufacturera de 1984 –que cubren el periodo enero-agosto– indican, incluso, una disminución de -0.4 respecto del mismo periodo de 1983.

Ante la retracción de las ventas, las empresas optaron por cerrar turnos y reducir personal, eliminando a trabajadores contratados y, en algunos casos, estimulando el retiro de personal estable. En las ramas industriales más afectadas (como textil, papeles, calzado y metalmecánica, que hicieron frente a una política de liberalización de importaciones) incluso cerraron grandes empresas con una posición consolidada en el mercado.

El Índice de Empleo del sector manufacturero bajó alrededor de 7 puntos en 1983 y, aproximadamente, 15 puntos en 1984, con relación a 1982, aumentando el desempleo global y el subempleo a niveles inverosímiles. De 1982 a 1983, el subempleo en Lima Metropolitana aumentó de 28 a 45%, y el desempleo de 6.6 a 9%. Los datos sobre desempleo disponibles para 1984, a nivel nacional, registran otra vez un cierto incremento del desempleo y el subempleo.

Contrariamente a ciertas predicciones políticas, de que una crisis más aguda llevaría a una mayor integración de los obreros vía una radicalización de sus luchas, la situación evidencia que una crisis de las características actuales más bien tiende a desmoralizar al obrero, diluir la identificación con su clase, propiciar la búsqueda desesperada de salidas individuales y, en definitiva, debilitar los mecanismos de integración a su condición de clase obrera. Es decir, el movimiento sindical obrero alberga, en la situación actual, una debilidad que proviene de la propia situación de la clase.

El obrero siente moverse bajo sus pies la relativa seguridad en la condición asalariada que logró en los años de la década de 1970. Mirando en retrospectiva, las conquistas sindicales de esa década no solo sirvieron para elevar el nivel y la calidad de vida del obrero, sino para afirmar un proceso de identificación con una condición de clase, afincando a los obreros en la condición asalariada y desarrollando mecanismos gremiales de integración a la clase.

Esta situación es importante, si se considera el elevado porcentaje de población migrante entre los obreros industriales. Los migrantes se insertaron en el empleo industrial como una forma de incorporarse a la economía urbana, buscando en el largo plazo realizar un ideal de independencia económica tras el logro de una especialidad industrial y/o un pequeño capital en base a la indemnización de retiro.

A lo largo de los años de la década de 1970, muchos de estos trabajadores descubrieron que a través de la acción conjunta, es decir, a través del sindicato, podían lograr que sus niveles de salario y condiciones de trabajo mejoraran. En ese proceso, los trabajadores aprendieron, además, a reconocerse como iguales, es decir, a sentirse parte de la misma condición obrera.

Pero las conquistas logradas no permitían cubrir las necesidades de reproducción de los obreros, ni siquiera en los sectores mejor remunerados. Por un lado, el salario nunca permitió cubrir las necesidades de vivienda. Por otro lado, –con diferencias entre sectores– las empresas industriales que se desarrollaron por esos años lo hacen bajo el

signo de la inestabilidad. En suma, la modalidad de reproducción del capital industrial no ofreció condiciones para una inserción estable de los obreros en la relación asalariada, propiciando el desarrollo de estrategias económicas paralelas a la de asalariados y proyectos alternativos hacia la actividad independiente. De modo que trabajadores que incluso lideraron los mejores logros del sindicalismo «clasista» de los años de 1970 pensaron en determinado momento en sus posibilidades de desarrollo fuera de la condición asalariada y, de hecho, algunos salieron para poner negocios independientes.

Una característica estructural de la economía urbana debe ser explicitada para entender la posibilidad de este proceso, que nos muestra los mecanismos de desidentificación con la condición de clase; la existencia en la economía urbana de un amplio sector de pequeños negocios informales es ejemplo de ello. Este sector, que caracteriza el crecimiento urbano reciente del Perú, al parecer, podía satisfacer mejor, en muchos casos, las expectativas de incorporación de los migrantes a la economía urbana que la condición obrera.

Así, cuando en 1976 se realizó un censo a los vendedores ambulantes, el 82% declaró que no deseaba dejar de serlo, el 39% dijo que su actividad era mejor que ser obrero y solo el 13% declaró que era más desventajoso. Cifras más recientes muestran una situación bastante pareja en los ingresos promedio de obreros e independientes.

En estas circunstancias, la salida hacia la actividad independiente estuvo en la perspectiva de los obreros, en particular, cuando se detiene el ascenso de los salarios reales y el logro de conquistas a través de la organización sindical.

Es decir, el proceso histórico reciente registra un momento de formación de un nivel de integración de la clase obrera a través de su acción reivindicativa, pero sin llegar a definir un claro perfil de clase proletaria. Si el modelo de existencia de la clase obrera peruana fuera aquel —quizás más clásico— en el que los trabajadores están insertos en una relación salarial, fuera de la cual existe el desempleo absoluto, cabe preguntarse

si las reacciones de los obreros ante las reducciones de personal no se parecerían a las predicciones que avizoraban una respuesta clasista radical ante la crisis.

En cambio, la actitud generalizada ante las reducciones de personal es la negociación del retiro y no la lucha contra la reducción. Ante reducciones o eventuales cierres, prima en los trabajadores el buscar asegurarse el pago de sus beneficios sociales, temiendo que incluso eso se pierda. Antes que defender un puesto de trabajo que ofrece salarios bajos e inestabilidad, prefieren asegurarse un monto para su retiro con el que eventualmente pueden arriesgarse en la actividad independiente, quizás con mejor suerte que siendo obreros.

Como señaló un dirigente metalúrgico: «muchas empresas del sector están en problemas; un pequeño grupo de trabajadores está dispuesto a defender su estabilidad, pero otros dicen: si esto está pasando, nos vemos». Por lo tanto, su lógica ante los trabajadores eventuales despedidos es: si van a despedir a alguien, que sea a los eventuales.

En esta situación, los obreros que permanecen en sus puestos lo hacen a costa de una enorme frustración. En las fábricas textiles, por ejemplo, los obreros vuelven a hablar con rabia que no les gusta lo que hacen. Los bajos salarios, la inestabilidad del puesto y del futuro personal son sentidos con desesperación y temor.

Los obreros tienen que buscar otras actividades en sus horas libres, acondicionan partes de su vivienda con fines comerciales y/o buscan ingresos de otros miembros de su familia, para hacer frente a una acelerada inflación que consume sus salarios: alrededor del 15%, en 1983, y 20%, en 1984.

De modo que, de paso, es necesario revisar la visión según la cual, ante una movilización sindical, una huelga o una medida extrema de lucha –por más radical que pueda ser–, es «el movimiento sindical» el que se «reactiva» o «avanza»; porque puede perfectamente ocurrir la radicalización aislada de luchas que no tiendan necesariamente

a la convergencia con otras. Puede ocurrir, incluso, que diversas luchas aisladas coincidan en el tiempo, como por ejemplo que diversos sindicatos en huelga participen en una misma marcha.

Pero en este tipo de movilizaciones, la unidad es algo meramente formal, donde se carece de una reivindicación unificadora y la participación de cada fuerza se produce solo en términos de potenciar una expresión conjunta de protesta, que en la base tiene múltiples reivindicaciones desarticuladas unas de otras.

Desde este punto de vista, medidas en apariencia sumamente radicales –como incluso algunos paros sindicales nacionales– pueden ser un simple desfogue de malestar si es que, como ha ocurrido, estos no concentran las fuerzas en torno a objetivos únicos susceptibles de ser alcanzados por la vía de la imposición o la negociación. Lo que ocurre es que ciertos análisis o enfoques del movimiento sindical presuponen, por principio –o necesidad política–, la unidad del movimiento, de manera que las luchas parciales son siempre percibidas como manifestación de ese supuesto sujeto único.

13.5. El gobierno populista de Alan García Pérez

En medio de una retórica socialista y antiimperialista, el gobierno de Alan García utilizó, efectivamente, la precaria reconstrucción de los últimos dieciocho meses del gobierno de Belaunde para iniciar una política de aumento de la demanda interna, basada fundamentalmente en el uso de las reservas internacionales acumuladas hasta 1985. Todos los sectores sociales, en mayor o menor medida, participaron directa o indirectamente en el mayor consumo e ingresos, producto de una estrategia excesivamente cortoplacista.

El aparato estatal empezó a crecer en demasía; se multiplicó el número de servidores públicos, quienes se incorporaban sobre la base de los antiguos sistemas de

clientelismo o prebenda política. Los sueldos públicos se incrementaron sin guardar relación alguna con criterios normales de carrera pública o productividad, al tiempo que se decretaban, sistemáticamente, aumentos generales de sueldos y salarios aplicables al sector privado.

Este sector, por su parte, vio aumentar sus utilidades de manera vertiginosa durante dos años consecutivos, fundamentalmente sobre la base de controles de precios, subsidios cambiarios, protección arancelaria y aumento artificial de la demanda. Los que menos se favorecieron fueron los sectores rurales empobrecidos, quienes no vieron un aumento concomitante de los programas sociales o la inversión pública productiva.

No menos importante fue, por último, el flujo de ingresos derivados hacia la burocracia estatal que manejaba el frondoso esquema de autorizaciones, licencias y favores que se dispensaban con amplio margen de discrecionalidad. La percepción general, al momento de la culminación del gobierno aprista, en comparación con lo ocurrido en el gobierno de Belaúnde, fue de una corrupción generalizada. Si bien buena parte de los procesos judiciales que se iniciaron por indicios de uso indebido de fondos públicos o de recepción de sobornos fueron cayendo uno a uno, un conjunto de causas penales tuvo que ser abandonado debido a la prescripción de los supuestos delitos, permitiendo a Alan García incluso volver a postular a la presidencia, en el 2001, perdiendo ante Alejandro Toledo, para luego hacerse con el poder en el 2006.

El resultado macroeconómico inmediato de estas políticas fue el de una inflación que se redujo a 63%, en 1986, producto de los controles de precios, y el de un crecimiento del PBI de 9.2 y 8.5 en los años 1986 y 1987, respectivamente. El empleo y las remuneraciones también crecieron durante este lapso. En Lima Metropolitana, el empleo creció en más de 10%, mientras que las remuneraciones aumentaron entre 20 y 30%.

Naturalmente, el sustento de este proceso se encontraba en el manejo de las reservas internacionales y el desembolso de créditos bilaterales. Rápidamente, las reservas pasaron de una cifra récord de 1,500 millones de dólares a menos de 300 millones.

El agotamiento de las reservas internacionales, el creciente aislamiento financiero del sector productivo y el advenimiento del fenómeno inflacionario generaron rápidamente la reversión de todo el sentimiento de bienestar artificial obtenido hasta fines de 1987, por lo que fue necesario aplicar un programa de ajuste en 1988.

Con este programa se logró disminuir la inflación y parcialmente reconstituir las reservas internacionales, por lo que se vivió un periodo de supervivencia relativamente confuso, en el cual se persistía con la retórica gubernamental anterior, pero se administraba una aguda escasez con no pocos elementos de discrecionalidad.

Este esquema terminó de manera abrupta, en mayo de 1989, con un cambio de gabinete. Los integrantes del gobierno aprista pudieron haber pensado que sería un periodo de preparación para las elecciones del siguiente año, lo cual requería abandonar los pequeños ajustes para regresar de manera abierta a la heterodoxia de los controles de precios y el nuevo impulso al consumo basado, nuevamente, en el uso de las reservas internacionales precariamente reconstituidas.

Es en este último periodo del gobierno de García donde se manifiestan, quizás, los dos efectos más perniciosos de su política. En primer lugar, se desencadenó una hiperinflación nunca antes vista en el Perú, que a la postre acumuló una tasa de más de 7 000% para 1990. Pero, fundamentalmente, el fenómeno que marcó el fin del gobierno de García fue un tremendo debilitamiento del Estado como institución capaz de actuar en nombre de la colectividad.

Este debilitamiento, imprevisto para el régimen, vino por el lado fiscal, a través de la completa erosión de la recaudación fiscal. Los ingresos del Gobierno cayeron en el último año del régimen aprista, llegando a 3.4% del PBI, un ingreso incluso inferior al necesario para cubrir la planilla del sector estatal. Un Gobierno de retórica netamente socialista había, irónicamente, conseguido terminar su mandato con un gran debilitamiento –para algunos autores, la casi destrucción del Estado–, además de la total pérdida de confianza en el país.

Por parte del movimiento obrero hubo un intento de recuperar algunos de los derechos que ciertas normas emitidas por el gobierno militar habían conculcado a los trabajadores del sector textil, como el Decreto Ley N.º 22342, ya mencionado anteriormente. El 23 de marzo de 1988, la CGTP y el Frente Unitario Textil presentaron una queja ante el Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)⁸⁵, respecto de la negociación colectiva sobre aumentos salariales en el sector textil a nivel de rama de actividad. El Gobierno respondió mediante una comunicación del 26 de setiembre de 1988.

El Comité llegó a las siguientes conclusiones:

212. El Comité observa que frente al alegato según el cual los decretos núms. 5 de 1956 y 12 de 1960 prohíben la negociación sobre aumentos salariales en el sector textil a nivel de rama de actividad y solamente la permiten en las empresas textiles en tres casos de excepción que tienen como denominador común la falta de fijación de las bases salariales, el Gobierno objeta que en virtud del convenio colectivo de 1945 —todavía aplicable—, se estableció un sistema de reajuste automático de remuneraciones para los trabajadores textiles en función del alza del costo de la vida, lo cual coloca a estos trabajadores en una situación de privilegio con respecto a los demás trabajadores del régimen común y excluye que puedan presentarse pliegos de reclamos sobre aumentos salariales. Si bien el Comité observa que en el convenio colectivo de 1945 las partes estipularon que “en el futuro no harán reclamos de aumentos de salarios por alza de costo de vida”, desea señalar que la cláusula en cuestión aunque excluye expresamente los reclamos de aumentos de salarios “por alza de costo de vida”, no lo hace con respecto a reclamos por otros conceptos como pueden ser el grado de productividad y el nivel de beneficios en el sector textil.

213. Por otra parte, el Comité considera que son contrarias al principio de negociación colectiva voluntaria consagrado en el Convenio núm. 98 las disposiciones de la legislación que prohíben la negociación de aumentos salariales por encima del alza del costo de la vida; una limitación de este tipo sólo sería

⁸⁵ Esta queja y el argumento del Estado pueden consultarse en: <<http://white.oit.org.pe/spanish/260ameri/oitreg/activid/proyectos/actrav/sindi/casos/per/per13.html>>

admisible si queda en el marco de una política de estabilización económica, pero siempre que se aplicase como medida de excepción, se limitase a lo necesario y no excediera de un período razonable.

214. En cuanto al alegato relativo a la suspensión de la aplicación de las disposiciones del convenio colectivo de 1945 sobre reajuste automático de remuneraciones y su sustitución en un primer momento por un sistema de “tablas standard” y en la actualidad por un sistema de “tablas de conversión” en virtud de una resolución ministerial de 1987, el Comité observa que el Gobierno declara no sólo que respeta la plena vigencia de dicho sistema de reajuste automático, sino que ha adoptado una serie de medidas en favor de los trabajadores textiles que superan dicho sistema en términos de ingreso real. Aunque no dispone de elementos suficientes para determinar qué sistema de reajuste automático (el previsto en el convenio colectivo de 1945 o el que rige en la actualidad) es más beneficioso para los trabajadores, el Comité debe poner de relieve que el sistema actual tiene su origen en resoluciones ministeriales, que no se ajusta a lo pactado en el convenio colectivo de 1945, y que es objeto de críticas por parte de las organizaciones querellantes. El Comité pide pues al Gobierno que tome tan pronto como sea posible las medidas necesarias para garantizar la plena aplicación del sistema de reajuste automático de remuneraciones establecido en el convenio colectivo de 1945, todavía en vigor.

215. En cuanto al alegato según el cual en virtud de una jurisprudencia de la autoridad administrativa de trabajo la negociación de condiciones de trabajo (no salariales) estaría vedada a nivel de empresa en la industria textil, el Comité toma nota de que, según el Gobierno, la Federación Nacional de Trabajadores en Tejidos del Perú presenta el pliego de reclamos sobre condiciones de trabajo –que tiene alcance o es común para todos los trabajadores textiles a nivel nacional–, en virtud no de una imposición estatal sino de la vigencia de un sistema nacido de la voluntad de los propios interlocutores sociales.

216. A este respecto, observando la contradicción existente entre los motivos invocados por los querellantes y por el Gobierno sobre la exclusión de la negociación de las condiciones de trabajo no salariales a nivel de empresa, el Comité subraya que en base al principio de negociación colectiva libre y voluntaria, establecido en el artículo 4 del Convenio núm. 98, la determinación del nivel de

negociación colectiva debería depender esencialmente de la voluntad de las partes (véase, por ejemplo, 202.o informe, caso núm. 915 (España), párrafo 53) y que, por consiguiente, dicho nivel no debería ser impuesto en virtud de la legislación, de una decisión de la autoridad administrativa o de una jurisprudencia de la autoridad administrativa de trabajo.

217. Por último, el Comité observa que el Gobierno no ha respondido al alegato según el cual desde 1981 todos los pliegos de reclamos a nivel nacional presentados por la Federación Textil han sido resueltos unilateralmente por el Ministerio de Trabajo al no tener los empresarios el menor interés en llegar a acuerdo alguno en la etapa de trato directo. A este respecto, el Comité recuerda que en otra oportunidad (véase 248. informe, caso núm. 1367 (Perú), párrafo 169) llegó a la conclusión de que el artículo 13 del decreto supremo 009-86-TR instituía unilateralmente un sistema de arbitraje obligatorio por parte de la autoridad administrativa cuando fracasan las etapas de trato directo y conciliación, que impedía en la práctica la declaración o continuación de la huelga. El Comité reitera –como hiciera en dicha oportunidad– que las disposiciones que establecen que a falta de acuerdo entre las partes los puntos en litigio de la negociación colectiva serán decididos por arbitraje de la autoridad no están en conformidad con el principio de negociación voluntaria contenido en el artículo 4 del Convenio núm. 98 (Puede verse, además: Informe 116, Caso N.º 541 (Argentina), Párrafo 72).

Y la OIT planteó las siguientes recomendaciones:

[...] el Comité invita al Consejo de Administración a que apruebe las recomendaciones siguientes:

- a) En relación con los decretos núms. 5 de 1956 y 12 de 1960, que prohíben por principio la negociación de aumentos salariales en el sector textil por encima del alza del costo de la vida, el Comité recuerda que esta limitación sólo sería admisible si queda en el marco de una política de estabilización económica, pero siempre que se aplicase como medida de excepción, se limitase a lo necesario y no excediera de un período razonable. El Comité pide al Gobierno que tome tan pronto como sea posible las medidas necesarias para garantizar la plena

aplicación en la industria textil del sistema de reajuste automático de remuneraciones, establecido en el convenio colectivo de 1945, todavía en vigor

- b) El Comité subraya que la determinación del nivel de la negociación colectiva debería depender esencialmente de la voluntad de las partes y que dicho nivel no debería ser impuesto en virtud de la legislación, de una decisión administrativa o de una jurisprudencia de la autoridad administrativa de trabajo.
- c) Habida cuenta de que el sistema de arbitraje obligatorio establecido unilateralmente por el decreto supremo núm. 009-86-TR atenta contra el principio de negociación voluntaria contenido en el artículo 4 del Convenio núm. 98, el Comité pide una vez más al Gobierno que tome medidas para modificar este decreto.
- d) El Comité señala este caso a la atención de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. (Ibíd.)

Capítulo 14

UNA DICTADURA NEOLIBERAL: EL GOBIERNO DE ALBERTO FUJIMORI, 1990-2001

14.1. La situación económica y el programa inicial de agosto de 1990

Durante la segunda mitad de la década de 1980, se aplicó una política económica de corte populista que desencadenó un proceso hiperinflacionario y produjo la más grave crisis experimentada por la economía peruana.

A diferencia de las hiperinflaciones históricas, la hiperinflación peruana fue inducida por una política expansiva en un marco de controles generalizados de precios (Cfr. Dancourt & Yong 1989). Con la intención de evitar que la tasa inflacionaria se elevara, los precios de los combustibles y servicios públicos se mantenían congelados, generándose con ello un creciente déficit fiscal financiado con creación de dinero.

Con el mismo propósito, se mantenía un fuerte retraso en el tipo de cambio importador, al mismo tiempo que, para no perjudicar excesivamente a los exportadores, se devaluaba el dólar exportador, con lo que se generó un déficit cuasifiscal, producto de la diferencia cambiaria. Asimismo, se subsidiaron las tasas de interés de la banca de fomento y se concedió un volumen creciente de créditos con recursos del BCRP.

Cuando los controles se hacían insostenibles, se decretaban ajustes parciales de los precios controlados (los denominados «paquetes»), los cuales no solo no eliminaban los desequilibrios fundamentales, sino que generaban, más bien, una creciente erosión de la credibilidad en el Gobierno.

La situación explotó en setiembre de 1988, cuando la inflación mensual llegó a 114%. Entre noviembre de 1988 y junio de 1990, la tasa de inflación se mantuvo en un promedio mensual del orden del 30% (Cfr. Dancourt & Yong 1989).

En el periodo que precedió el cambio de Gobierno, se trató de impedir un salto muy grande en el tipo de cambio y en el ritmo inflacionario, para así trasladar los costos del ajuste al próximo Gobierno. Con este objetivo, se siguió una política de freno monetario, de retraso del tipo de cambio oficial, de aplazamiento de la corrección de los precios públicos y de acumulación de retrasos en los pagos fiscales.

Los fuertes retrasos en el tipo de cambio oficial y en los precios públicos resultaban insostenibles y reclamaban una pronta decisión, que evidentemente iba a llevar a una fuerte inflación correctiva. En el cuadro que sigue se muestran los principales indicadores macroeconómicos en 1990.

Cuadro 7

Principales indicadores macroeconómicos en 1990

	<i>Inflación interna</i> (variación %)	<i>Devalua- ción realizada</i> (variación %)	<i>Ingresos Gov. Cen- tral</i> (% PBI)	<i>Gastos Gov. Cen- tral</i> (% PBI)	<i>Resultado económico del sect.púb no financ.</i> (% PBI)	<i>Balanza en cuenta corriente</i> (millones de US\$)	<i>Capitales de largo plazo</i> (millones de US\$)
1990-I	124.6	32	5.6	12.6	-11.8	-578	212
1990-II	160	289.6	5.7	15.7	-11.6	-339	197
1990-III	823	504.5	7.2	11.4	-4.2	-189	196
1990-IV	43.6	23.9	9.9	12.2	-2.8	-169	178

Fuente: Memoria 1991 del Banco Central de Reserva del Perú.

En resumen, en julio de 1990, la economía peruana mostraba enormes desequilibrios fundamentales derivados de un déficit fiscal persistente financiado enteramente por emisión monetaria y de la fuerte distorsión que existía en los precios administrados por el Gobierno. La disminución dramática en la recaudación fiscal al 4% del PBI no podía sostener el gasto mínimo que se requería para que el Gobierno y las empresas públicas operaran. De esta manera, en ausencia de fondos externos, el déficit fiscal se financiaba a través de la creación de dinero (Gonzales de Olarte 1998: 146). A esto se agregaban otras fuentes de emisión monetaria, como los tipos de cambio múltiples, los créditos subsidiados al sector agrícola y la remuneración al encaje de los bancos en el BCRP. Este último factor se convirtió en una importante fuente de emisión, dada la alta tasa de encaje y la alta tasa de interés (Cfr. Dancourt 1997).

Asimismo, la actividad económica estaba estancada, las reservas internacionales se habían agotado y el país se encontraba aislado de la comunidad financiera internacional. En este cuadro de crisis generalizada, se había perdido totalmente la credibilidad en la política económica del Gobierno.

El anuncio de las nuevas medidas económicas que se esperaban para el 28 de julio, se realizó once días después. Esta demora, que resultó costosa para la economía, respondió tanto a que si bien había consenso en acabar frontalmente con la inflación, no se tenía un plan claro de cómo hacerlo, como a que el Gabinete ministerial había terminado de definirse sólo unos días antes del 28 de julio. Esta situación no debía ser ninguna sorpresa: existía una patente falta de cuadros en las listas presentadas a las elecciones por parte de Fujimori; como señala Tuesta: «[...] Cambio 90, un movimiento sin programa de gobierno conocido, que agrupaba a algunos líderes evangélicos, a microempresarios y a varios de los que fueron colaboradores suyos durante su época de rector de la Universidad Nacional Agraria (UNA) y de la Asamblea Nacional de Rectores (ANR)» (2003: 4).

El programa de estabilización del 8 de agosto fijó como objetivo central la reducción drástica de la inflación. Para este fin, el programa contempló, como elemento

principal, la eliminación de los desequilibrios fundamentales en la economía, lo cual implicaba la eliminación del déficit fiscal, un adecuado control monetario, la unificación y estabilización del tipo de cambio y la corrección y estabilización de los precios públicos.

Estas correcciones serían radicales, dentro del esquema de un programa de «shock». De tal forma, se buscaba cambiar radicalmente las expectativas, romper con el pasado y generar credibilidad entre los agentes económicos.

14.2. La profundización de las reformas, volatilidad cambiaria y lento descenso de la inflación: 1991-1992

Durante 1991 y 1992 se puso un fuerte énfasis en la profundización de las reformas estructurales. Sin embargo, la política errática de precios públicos y tributaria, los problemas de coordinación entre la política monetaria y fiscal y, en ciertos momentos, una preocupación por elevar el tipo de cambio impidieron una reducción de la inflación y una recuperación económica más rápidas. A esto se sumó, en abril de 1992, la interrupción del orden institucional.

En marzo de 1991 se dictó un conjunto de políticas orientadas, fundamentalmente, a la liberalización de los mercados. Entre ellas, se profundizó la apertura comercial, se estableció la apertura irrestricta de la cuenta de capitales de la balanza de pagos y la liberalización de las tasas de interés en moneda extranjera. Estas medidas, anunciadas por el nuevo ministro de Economía, Carlos Boloña, contribuyeron a mejorar las expectativas.

Pero los efectos positivos de estas medidas fueron parcialmente contrarrestados por la política de corto plazo. En los meses que siguieron hasta julio de 1991, no se logró consolidar el equilibrio fiscal. Al no aumentar la recaudación de acuerdo con lo esperado, el Ministerio de Economía se vio obligado a realizar aumentos en los precios públicos y los impuestos y establecer impuestos extraordinarios.

Lamentablemente, los reajustes de los precios públicos se dieron en forma errática, y los impuestos extraordinarios, al ser percibidos como temporales, no daban señales de consolidación del equilibrio fiscal. Estos factores dificultaron el proceso de estabilización en marcha. Asimismo, no fue posible lograr una coordinación entre el Tesoro Público y el BCRP.

Como consecuencia, se observaron fluctuaciones no deseadas en la oferta de dinero y en el tipo de cambio. Durante este periodo, si bien se había privilegiado la meta monetaria, también existía preocupación por la evolución del tipo de cambio. En la práctica, no se pudo cumplir con la meta monetaria, esto debido a las descoordinaciones entre la política fiscal y monetaria, a los aumentos desordenados en los precios públicos y a la preocupación simultánea que existía sobre la evolución cambiaria.

Así, en abril y mayo, frente a presiones alcistas del dólar, el BCRP restringió su compra de divisas y, en consecuencia, la emisión, a niveles por debajo de las metas previstas. Algo contrario sucedió en junio, cuando frente a una presión a la baja del dólar, el BCRP aumentó las compras de dólares y emitió más que lo programado.

Las indefiniciones en la política monetaria truncaron el proceso antiinflacionario. Frente a esta situación, en el segundo semestre de 1991, el BCRP optó por aplicar con mayor decisión una meta monetaria, al mismo tiempo que comenzó a introducir nuevos instrumentos monetarios que le permitieron graduar mejor la liquidez en moneda nacional.

Para reforzar el control monetario, el BCRP coordinó con el Ministerio de Economía aumentos graduales de los precios públicos, más acordes con las metas de emisión programadas. Adicionalmente se estableció que los fondos excedentes del Banco de la Nación y del Seguro Social fueran manejados a través del BCRP, lo que permitió un mejor manejo de la liquidez del sector privado.

14.3. El choque tributario y su impacto político

Sin embargo, esta mejor coordinación de la política monetaria con la política fiscal se truncó en diciembre. A partir de fines de este mes se abandonó el esquema concordado de aumentos decrecientes de los precios públicos, y se decretó un conjunto de medidas tributarias que iban desde el aumento de la tasa efectiva del impuesto a la renta hasta la eliminación de las exoneraciones que quedaban al IGV y al selectivo al consumo.

Los vaivenes de la política fiscal se agravaron con las medidas tributarias de marzo de 1992. El Gobierno, mediante decretos supremos extraordinarios, elevó la tasa del IGV de 16 a 18%, eliminó las exoneraciones a este impuesto, elevó el impuesto selectivo y creó un impuesto a los intereses de los depósitos en moneda extranjera, entre otras medidas. Este paquete fiscal, que en su mayor parte fue revertido a los pocos días de establecido, introdujo un ruido en la política económica y afectó negativamente las expectativas, lo que se reflejó en un repunte de la tasa de inflación que en marzo subió a 7.4%, el doble de la tasa de diciembre de 1991.

El choque fiscal de marzo indujo nuevamente al BCRP a aplicar una política monetaria más restrictiva para evitar una mayor inflación. Esta restricción monetaria se vio reflejada en la evolución del tipo de cambio, el que experimentó una caída nominal de más de cuatro puntos porcentuales durante el primer trimestre de 1992.

En consecuencia, desde diciembre de 1991 hasta marzo de 1992, hubo un nuevo retroceso en el proceso de estabilización. Los paquetes fiscales dificultaron la política monetaria e incidieron en una apreciación de la moneda nacional.

En abril de 1992, la economía tuvo que enfrentar un choque político. El 5 de este mes, el Presidente disolvió el Congreso; el argumento fue la necesidad de dictar leyes contra el terrorismo y para la reforma del poder judicial. Este hecho político resultó en la suspensión de los créditos de los organismos multilaterales y el retiro de depósitos en moneda extranjera por US\$237 millones en el mes de abril, equivalentes al 10% de los

depósitos en moneda extranjera del sistema bancario. La restricción de divisas resultante favoreció un aumento del tipo de cambio nominal que subió 6.25%, en abril, y 10.78%, en mayo, con lo cual se revirtió la tendencia decreciente que se había observado en meses anteriores.

14.4. El sobre ajuste fiscal

La contracción de crédito se vio agravada por el manejo monetario. Así, mientras que la emisión creció en 4.2 y 4.6%, en los meses de mayo y junio, la liquidez en moneda nacional creció solo en 2.1 y 1.5%, resultados que se debieron, en gran medida, a la falta de coordinación entre el BCRP y el Tesoro Público. El Banco de la Nación acumuló excesos de encajes en moneda nacional, al no recircular los ingresos fiscales captados.

En el segundo semestre de 1992, la política monetaria y la política fiscal no siguieron un rumbo definido. Las fluctuaciones en el manejo del Tesoro Público no pudieron ser contrarrestadas por el BCRP. Este, a su vez, no estableció claramente las prioridades entre meta monetaria y meta cambiaria.

En el mes de octubre se produjo una subida del tipo de cambio que respondió, principalmente, a factores especulativos, al dar el BCRP señales de una política más activa en el mercado cambiario. Aunque el tipo de cambio mostró, a lo largo del año, un comportamiento errático, se obtuvo en el año una depreciación real. Así, mientras que el tipo de cambio nominal había caído en los tres primeros meses del año, entre marzo y diciembre se produjo una devaluación nominal de 70.5%, frente a una inflación del 34.5%.

De esta manera, el sobreajuste fiscal y la reducción en la disponibilidad de financiamiento de moneda extranjera presionaron sobre las tasas de interés y tuvieron un efecto recesivo sobre la actividad económica. A esto, se sumaron factores exógenos,

como el fenómeno «El Niño» y la restricción de energía eléctrica. Las condiciones climatológicas adversas no solo afectaron la agricultura y la pesca, sino también la generación de electricidad, lo cual agravó el proceso recesivo.

Como consecuencia de estos factores, el PBI cayó desde abril a octubre. Así, en julio de 1992, la producción había disminuido 7.2% con relación al año anterior. Posteriormente, a partir de setiembre, la mejor coordinación entre el BCRP y el Tesoro Público y el mayor gasto público, durante la campaña preelectoral para el Congreso Constituyente, impulsaron cierta recuperación de la producción, pero no lograron revertir la caída de la producción en 1992, que fue de 1.7%.

La tasa de inflación se redujo de 139.2%, en 1991, a 56.7%, en 1992. Esta tasa relativamente alta reflejó la expansión monetaria generada, fundamentalmente, por las compras de divisas por parte del BCRP para evitar una apreciación cambiaria.

En conclusión, desde fines de 1990 hasta fines de 1992, la política errática de precios públicos no solo contribuyó a elevar la inflación, sino que influyó adversamente en las expectativas y, por lo tanto, determinó un descenso más lento de la inflación. En este mismo sentido influyeron ciertos paquetes tributarios.

De esta manera se dificultó la política monetaria, lo que se vio reflejado en fluctuaciones no deseadas en la oferta de dinero y en el tipo de cambio. Durante este periodo, si bien se había privilegiado la meta monetaria, esta no se pudo cumplir a cabalidad debido a las descoordinaciones entre la política fiscal y monetaria, a los aumentos desordenados en los precios públicos y a la preocupación simultánea que existía sobre la evolución cambiaria.

Sin embargo, las reformas estructurales llevadas a cabo en este periodo permitieron sentar las bases para la consolidación futura de la estabilización y el crecimiento. Entre estas, las principales fueron la reforma tributaria, la apertura comercial y del mercado de capitales y la flexibilización del mercado laboral.

En particular, la reforma tributaria fue fundamental para la consolidación del equilibrio fiscal. Esta reforma, que se inició en agosto de 1990, fue perfeccionándose hasta 1993. Los principios que rigieron la reforma fueron la simplicidad y la igualdad en el tratamiento de los contribuyentes. De esta manera, se redujo el número de impuestos y se uniformaron las tasas. A fines de 1992, solo existían seis impuestos básicos, los que fueron reducidos a cuatro en diciembre de 1993: el IGV (impuesto al valor agregado), el impuesto a la renta, los aranceles y el selectivo al consumo.

14.5. Las reformas laborales

El nuevo régimen de 1990 encontró un país al borde de la desintegración y sin recursos fiscales ni reservas que permitieran, al menos, la implantación de un programa ordenado de reconstrucción. Adicionalmente, debió enfrentar al terrorismo en su etapa más virulenta, junto con el auge en la producción y el tráfico de drogas. El caos social se reflejaba no solo en la violencia, sino en la hiperinflación, el desempleo y la pobreza generalizada.

Sin embargo, la profundidad de la crisis ofrecía la oportunidad de aplicar políticas radicales. En cierto modo, la nueva política económica fue definida, fundamentalmente, por la ausencia de opciones. Para retomar el manejo de la economía era imprescindible emprender de manera inmediata la reconstrucción fiscal, al tiempo que se abandonaban rápidamente los controles sobre el tipo de cambio, la tasa de interés y el movimiento de capitales.

El shock económico de agosto de 1990 no fue sino el reconocimiento, por parte del Estado, de su total imposibilidad de influenciar en precios, ingresos, tasas de interés y tipo de cambio. Habría luego que decidir sobre los mecanismos específicos de reforma económica que pudieran conducir a la reconstrucción. Y, en este punto, el régimen mantuvo un alto grado de indecisión, que incluso terminaría con el completo recambio del equipo económico y el necesario abandono del gradualismo en materia económica.

Al considerar modelos de reforma, la literatura económica usualmente describe un proceso secuencial, mediante el cual se consigue primero la estabilización, para luego ir liberalizando, de manera escalonada, el mercado de factores de producción, el comercio internacional y el mercado de capitales. No obstante, la economía política sugiere que las medidas económicas se toman, normalmente, en un contexto donde diversas fuerzas e intereses confluyen y entran en conflicto. Así, contrariamente a lo que sería aconsejable desde el punto de vista teórico, el proceso de reforma si ha de ser exitoso incluye, de manera crucial, el aprovechamiento de todas las oportunidades políticas que permitan aplicar determinadas políticas económicas.

En el caso peruano, en 1990 existió la urgencia de poner en marcha un programa drástico de estabilización y la ejecución de reformas estructurales básicas, de manera simultánea, en las áreas fiscales, monetarias, cambiarias y de comercio exterior, a la vez que activamente se negociaba la reincorporación del país a la comunidad financiera internacional, en un ambiente de reservas internacionales agotadas y de una deuda externa superior a la mitad del PBI, mayoritariamente vencida y en estado de moratoria unilateral.

14.6. Los regímenes laborales promocionales

El establecimiento de diferencias de trato con objetivos promocionales a través de políticas públicas de discriminación positiva, mediante normas que generan derechos para igualar al desigual, es un hecho aceptado y forma parte de la tutela antidiscriminatoria que establece condiciones a cumplir: orientarse a garantizar la igualdad en el goce de los derechos y libertades o acelerar la igualdad real; deben ser de carácter temporal y cesar cuando se hayan alcanzado los objetivos propuestos, lo que implica un monitoreo de su impacto.

El surgimiento de diferencias de trato legislativo con objetivos promocionales no es un dato reciente. Ya en 1978, la regulación sobre el contrato de exportación no

tradicional planteó que la inobservancia del principio de causalidad permitiría lograr el objetivo económico de promover las exportaciones no tradicionales.

Lo que preocupa en la normativa laboral nacional es la proliferación de regímenes especiales (Agrario, MYPE y CAS), cuya justificación u objetivo se asocia, ahora, a la lucha contra el empleo informal. Ciertamente, parece enteramente legítimo y acorde con el objetivo de lograr la igualdad material, implementar políticas activas que procuren progresivamente el goce de condiciones de empleo dignas. Es más, también es de aceptación unánime que el impulso y desarrollo de, por ejemplo, las MYPE requiere de medidas que reviertan el empleo informal. Pero cuestión distinta y, carente de fundamento, es señalar, como lo hace el Tribunal Constitucional, sobre el régimen laboral agrario⁸⁶, que el combate contra el trabajo no formal justifica la aplicación de medidas legislativas de contenido laboral *in pejus* o que las políticas públicas de promoción del empleo puedan recurrir a la rebaja del estándar de protección laboral.

El argumento se basa en que el empleo informal (causa) determina la inaplicación del estándar de protección laboral (consecuencia), rebajar dicho estándar de protección a través de una ley especial (causa) revertirá el empleo informal y proveerá la efectividad del estándar en su plenitud si la reducción fuese transitoria (consecuencia). Esta postura supone que el empleo informal es un gran problema, en tanto motiva la inaplicación del estándar de protección laboral. La segunda premisa sostiene que rebajar el estándar de protección (solamente o en conjunto con otras medidas) reducirá el empleo informal. Este enunciado si es discutible, en tanto supone que existe un vínculo causal entre el costo de la protección laboral y la decisión de los empleadores de regularizar el empleo.

Se garantiza el efecto de la regularización del empleo en base a una elección del empleador (de raigambre en la teoría de la elección racional), sin considerar que el empleo informal tiene también causas estructurales y obedece también a la falta de información sobre la estructura del mercado de trabajo.

⁸⁶ EXP. N.º 00027-2006-PI/TC.

No existe evidencia empírica que permita sostener que una política con componentes legislativos, basada en la rebaja del estándar de protección laboral, haya logrado algún resultado positivo en el objetivo de la formalización del empleo, de la lucha contra el desempleo o del fomento de la competitividad.

Sobre este tema, es pertinente mencionar el Artículo 252 del Código Sustantivo del Trabajo de Colombia, que fue declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia del 16 de febrero de 1995, justamente por afectar el principio de igualdad, esto es porque los ingresos del empresario no son causa para alterar la aplicación igualitaria de un derecho.

Deberíamos recordar que la Ley 24467⁸⁷, de Argentina, incluye como factor sustancial de despegue de las MYPE (de hasta 40 trabajadores) el bono de acceso al crédito, básicamente para acceder a bienes de capital e innovación tecnológica, servicios de asesoramiento e información; y, cuando recae en materia laboral, no rebaja ningún derecho laboral y se limita únicamente a simplificar la gestión administrativa del personal.

La idea de asociar reducción del estándar de protección con la lucha contra el empleo informal es creación peruana; pese a que siempre se menciona de manera despectiva, como algo que se desea desterrar, en la práctica es la aplicación del concepto del «cholo barato»⁸⁸. Y es que la diferencia entre las medidas que implementa la legislación argentina y el recurso a diferencias de trato legislativas basadas en la rebaja de los estándares de protección laboral es evidente: las primeras implican un contingente importante de inversión pública; las nuestras salen del bolsillo del trabajador.

⁸⁷ Ley N.º 24.467, Ley de Pequeñas y Medianas Empresas de la República Argentina, promulgada el 28 de marzo de 1995.

⁸⁸ Al respecto, puede verse los siguientes artículos de opinión: Calderón, L. F. (2011). La ideología del «cholo barato». *Conexión ESAN*, <<http://www.esan.edu.pe/conexion/actualidad/2011/11/02/la-ideologia-del-cholo-barato/>>. Mendoza, A. (2010). Crecimiento con cholo barato. *La República*, 28 de enero. <http://www.larepublica.pe/columnistas/actualidad-economica-armando-mendoza/crecimiento-con-cholo-barato-28-01-2010>. Mujica, J. (2007). Ley MYPE refuerza estrategia del cholo barato. *La República*, 11 de diciembre. <<http://www.larepublica.pe/11-12-2007/javier-mujica-ley-mype-refuerza-estrategia-del-cholo-barato>>

De hecho, en nuestro medio, las leyes MYPE y Régimen Agrario son una muestra de idoneidad con el objetivo propuesto de lucha contra la informalidad. A octubre del 2007, con cuatro años de su vigencia, el número de empresas registradas era de treinta mil, lo que representaba el 4% de las MYPE con asalariados. Sin duda, la inscripción aumentó desde la reforma del régimen MYPE (la publicidad se ha incrementado considerablemente), y si consideramos la ampliación del régimen a empresas de hasta cien trabajadores.

Según la Encuesta de Hogares del INEI⁸⁹, para el año 2009, el número de trabajadores «sin contrato» en las empresas de entre 1 a 100 trabajadores se sigue incrementando (en 2,5%, con relación al año 2008, llegando a 5 millones 200 mil trabajadores), lo que hace que el porcentaje de trabajadores inscritos en el REMYPE disminuya. Si el número de trabajadores inscritos desde octubre del 2008 llega a los 150 mil, esto representa poco más de 3% de los trabajadores sin contrato.

En el régimen agrario, en cambio, los resultados evidencian objetivos escondidos, muy distintos a la lucha contra el desempleo y que pueden ser objeto de un nuevo cuestionamiento en vía de inconstitucionalidad. En el 2005, el propio Presidente de ESSALUD señaló que el 80% de los trabajadores bajo este régimen laboran en empresas formales de la actividad agroexportadora (Cfr. Gamero & Balbín 2011), el 50% de lo recaudado proviene de 17 grandes empresas, sin problemas de informalidad –y si los tiene no es porque no puedan pagar–, que gracias a esta ley gozan de un subsidio que desfinancia el sistema de seguridad social. Un reciente estudio sobre este tema señala que el 26% de las empresas inscritas declaran un solo trabajador, que solo puede ser el propietario de la empresa, lo que confirma que el régimen no solo funciona como subsidio, sino que además otorga cobertura a quién no corresponde, manteniendo en situación de informalidad a los restantes trabajadores. Adicionalmente a ello, el estudio reporta que aun cuando las grandes empresas solo representan el 6% de empleadores del sector, concentran el 82% de los trabajadores asegurados (Cfr. Gamero & Balbín 2011).

⁸⁹ Texto disponible en: <www.inei.gob.pe>

Pero asumamos por un momento que la relación es correcta y la medida es idónea y razonable: ¿son proporcionales estos regímenes especiales? O, siguiendo con el tema MYPE, la pregunta más específica sería: ¿es el empleo informal un problema en las empresas de 11 a 100 trabajadores? Los niveles de trabajo no registrado –trabajadores sin contrato alguno– son extremadamente alarmantes solo en empresas con menos de diez trabajadores, pero las empresas con más de diez trabajadores presentan niveles similares y menores de trabajo no registrado. Ello indica que, aunque se piense necesario adoptar medidas como la rebaja del estándar de protección para fomentar la formalización del empleo, estas medidas deberían circunscribirse al segmento en el que esta situación es problema. En una empresa de 10, 50, 100 o 200 trabajadores, el impacto del trabajo no registrado es similar. Cosa muy similar ocurriría con la protección social. Esto quiere decir que la extensión de los regímenes laborales especiales resultaría excesiva en comparación con el problema que se pretende afrontar, esto es, desproporcionada.

Ni que decir de las implicancias en el ejercicio de los derechos sindicales de los regímenes promocionales, obviados intencionalmente en la regulación CAS (y ahora con la sentencia del Tribunal Constitucional dejados a la regulación por el Poder Ejecutivo, el empleador) e inefectivos en el régimen agrario, por la alta tasa de temporalidad en la contratación, y en las empresas de menos de 19 trabajadores en el régimen MYPE, por la imposibilidad de conformar sindicatos de empresa y de negociar a nivel de rama.

Es ante justificaciones insuficientes o, al menos, ante regulaciones desproporcionadas que amenaza con conformar una auténtica reforma laboral, en tanto cuatro de cada cinco trabajadores podrían verse alcanzados por estas normas.

14.7. La diversificación y la construcción de una definición de «regímenes especiales»

La reseña de la prolijidad legislativa no ha sido grata, pues da cuenta de la desorganización y en muchos casos confirma la sospecha de arbitrariedad. Ahora nos referiremos a la noción de regímenes especiales.

Lo primero que habría que recordar es que no tenemos una definición legislativa de lo que es un régimen especial o una referencia normativa –como ocurre con la legislación española– que nos permita deducirla. Podemos ceder a la tentación (en la que el Tribunal Constitucional ha caído muchas veces) de identificar la realidad de diversificación con «regímenes especiales», en cuyo caso tendríamos al menos 28 regímenes especiales.

La doctrina en materia de derecho del trabajo ha aportado un criterio de interés. No es lo mismo hablar de un contrato especial (someter el trabajo de una persona a la regulación diferenciada de una o algunas instituciones laborales) que de un régimen especial. En el segundo caso se trata de todo un estatuto diverso o un conjunto de reglas diferentes en el que, si bien son reconocibles los elementos que adscriben la relación al derecho laboral, predominan elementos diferenciales que tornan en disfuncional la regulación típica. Es decir, se señala que ciertos trabajos subordinados son «globalmente atípicos» (Cfr. Ojeda s/f). En el caso de España, Ojeda señala que la atipicidad de estos trabajos los alejó del derecho laboral en un primer momento, y su vuelta al territorio laboral se produce a través de su reconocimiento como régimen especial, pero sin estatus laboral común. En los contratos especiales, en cambio, la atipicidad, aunque relevante, es marginal, y no determina la disfuncionalidad de la protección estándar prevista para el trabajo típico. No se trata, por tanto, de relaciones que se «deslaboralizan» progresivamente, sino de relaciones que se integran al centro de protección.

Como podrá anticiparse, ahora el problema será determinar cuándo la atipicidad puede ser considerada como «global». Esto, lógicamente, requiere analizar la situación

de hecho y determinar si la aplicación de la normativa general resulta disfuncional para la normalización de aspectos sustanciales de la relación de trabajo, al punto que, siendo la relación subordinada y siendo aplicables los principios generales que los rigen, ni siquiera resulte posible la aplicación supletoria del régimen general. Acertadamente, Arce señala que ejemplos de estas situaciones de hecho «globalmente atípicas» serían las relaciones de trabajo de artistas y futbolistas, y yo agregaría, básicamente, la relación de trabajo de los trabajadores públicos y de los trabajadores de la pesca en altamar. Estos son casos cuyas particularidades requieren de una adaptación completa del estándar típico de protección que pueden ser denominadas «régimen laboral especial».

La aplicación de criterios objetivos, por parte del legislador, para construir regímenes especiales, nunca es absoluta. La doctrina señala que, en muchos casos, la definición de un régimen especial se somete a «valoraciones de política legislativa» que obvian o dificultan la aplicación de un criterio abstracto. Esto, justamente, es lo que ocurre con frecuencia en nuestra legislación, pues, como se ha visto, las valoraciones de política vienen siendo, en nuestro medio, un factor relevante en la definición de regulaciones particulares de carácter promocional.

Lógicamente, estos criterios no nos libran de las zonas grises. Si bien el encuadramiento de la diversificación resultará sencillo en algunos casos, en otros supuestos algunas regulaciones diferenciadas se ubicarán en una esfera de difícil clasificación, como puede ocurrir con los trabajadores del sector de construcción civil o de los trabajadores portuarios.

Se trata de una construcción doctrinaria que nos ayudará a definir el tipo de relaciones que se establezcan con el régimen general, pues en un régimen especial la normativa general solo será aplicable si resulta compatible con las normas especiales y los principios que subyacen a esta.

14.8. La liberalización comercial y la reincorporación al sistema financiero internacional

Conjuntamente con la eliminación de los tipos de cambio múltiples y la liberalización del mercado cambiario, se adoptaron medidas para liberar simultáneamente el mercado de bienes y el mercado de capitales. La liberalización comercial se adoptó de manera rápida y abarcó tanto la disminución de tasas arancelarias y su dispersión, como la eliminación casi total de las barreras para arancelarias en el comercio exterior. La situación de crisis económica recesiva, asociada indiscutiblemente a las políticas económicas de corte proteccionista del gobierno del presidente García, facilitó en gran medida la aplicación de la reforma comercial. Rápidamente, un sistema proteccionista con múltiples tasas arancelarias e innumerables barreras administrativas al comercio fue sustituido, en setiembre de 1990, por un sistema de tres tasas, 50, 25 y 15%, y la eliminación de la mayor parte de las prohibiciones y demás restricciones a la importación.

El año siguiente, el número de tasas básicas del arancel se redujo a 2, 25 y 15%, y se inició un proceso paulatino de liberalización que terminaría, en abril de 1997, con la adopción de un arancel del 12% para el 85% de partidas arancelarias, mientras que el 15% restante mantendría una tasa del 20%. La disminución del sesgo antiexportador implícito en la anterior política proteccionista trajo consigo un auge exportador en todos los sectores de la economía, particularmente en el de exportación no tradicional. Las exportaciones se incrementaron a un ritmo de 18% por año entre 1993 y 1997.

Un componente fundamental de la política de reconstrucción económica debió ser la restauración de relaciones financieras internacionales normales del Perú. Y aquí también debía partirse desde un estado inicial caótico, en el cual la deuda pública externa ascendía a la mitad del producto bruto y más del 70% se encontraba en situación de atraso. El proceso de reincorporación tuvo en su centro un acuerdo con el FMI y el Banco Mundial para la adopción de un programa de 18 meses, al cabo de los cuales se suponía que el programa de estabilización y reordenamiento económico habría concluido su primera fase.

En realidad, los acuerdos con el FMI y el Banco Mundial cumplían un doble papel. En primer lugar, eran el requisito indispensable para poder convocar a los acreedores bilaterales del Club de París, quienes representaban la porción más grande de la deuda externa pública peruana y a quienes el Perú solicitaría un alivio extraordinario en los pagos de deuda para el periodo de un año y medio, correspondiente a los programas con el FMI y el Banco Mundial. En segundo lugar, los acuerdos con el FMI y el Banco Mundial constituían mecanismos novedosos por los cuales el Perú se pondría al día en sus pagos a estos dos organismos, mediante un esquema que simulaba a un proceso de refinanciación, ya que una refinanciación propiamente dicha no era posible de acuerdo con las reglas de ambas instituciones.

Adicionalmente, el programa de 18 meses incluyó una supervisión muy cercana por parte del FMI y del Banco Mundial, respecto de innumerables medidas de estabilización y ajuste estructural, las cuales una vez llevadas a cabo activarían desembolsos de nuevos derechos de giro con el FMI y nuevos préstamos con el Banco Mundial que servirían para la limpieza de los atrasos con ambas instituciones.

Sin embargo, aun luego de incluir el programa inicial de 18 meses, que recibió el nombre de Programa de Acumulación de Derechos, el Perú requeriría de fondos adicionales que podrían ser cubiertos solamente si diversos países donantes accedieran a integrar un llamado Grupo de Apoyo, que reuniría los fondos requeridos para cerrar la brecha calculada en US\$1,300 millones, identificada en el Programa de Acumulación de Derechos. Este hecho subrayaba la gravedad de la situación peruana, ya que luego del enorme ajuste económico que el programa implicaba aun quedaba una brecha que solo podría ser cubierta recurriendo a la buena voluntad de países amigos.

El Programa de Acumulación de Derechos y el Grupo de Apoyo constituirían, a la postre, solo el inicio de un largo camino hacia la reincorporación financiera del Perú, en el transcurso del cual se tuvo que completar innumerables negociaciones y concluir acuerdos con cada grupo de acreedores. Así, se debió negociar con el Fondo Latinoamericano de Reservas la obtención de un crédito puente, el cual fue usado para

repagar los atrasos con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en setiembre de 1991, luego de lo cual el BID desembolsó un préstamo de ajuste estructural con el que se canceló el crédito puente. También en setiembre de 1991, el Perú reprogramó US\$6,600 millones con el Club de París.

El proceso de renegociación de la deuda concluiría seis años más tarde con la negociación con los acreedores de la banca comercial y proveedores dentro de un acuerdo tipo Brady, el cual incluyó un proceso de recompra silenciosa de deuda. Pero, a lo largo de ese periodo, se tuvo también que negociar con acreedores bilaterales, sin garantía oficial, y un acuerdo de tres años con el Club de París, para el cual se negoció con el FMI un Programa de Facilidad Ampliada de tres años. Asimismo, se regresó al Club de París, en 1996, para lograr un acuerdo definitivo que incluyó el reescalonamiento de los pagos a este grupo de acreedores por un monto cercano a los US\$10,000 millones, en un periodo pactado de veinte años.

Finalmente, se tuvo que abordar el problema de la deuda con la ex Unión Soviética mediante un procedimiento de recompra. Al completarse todo el proceso de renegociación de la deuda, y con la política fiscal austera, esta había disminuido del equivalente al 56% del PBI, en 1990, al 29% del PBI, en 1997, y su servicio como porcentaje de los ingresos corrientes del Gobierno cayó de casi la mitad, en 1990, al 15%, en 1997. El Perú reanudaba así sus relaciones financieras internacionales.

14.9. Las reformas estructurales

En el periodo comprendido entre 1991 y 1997, simultáneamente al proceso de estabilización, el Perú abordó la reforma económica en diversas áreas, con lo cual se transformó, de manera definitiva, una economía marcada por el intervencionismo para convertirla en una economía de mercado. De estas reformas, las de mayor trascendencia han sido las referentes al mercado laboral, la seguridad social, la reforma tributaria, el

sistema financiero y la redefinición del rol del Estado a través de la puesta en marcha de un amplio programa de privatización. Igualmente importante ha sido la aplicación paralela de un programa de lucha contra la pobreza, que permitió amortiguar, en parte, el efecto del ajuste económico en los sectores de menores recursos.

La reforma laboral llevada a cabo en el Perú se centró en dotar de condiciones necesarias de flexibilidad compatibles con incrementos en el nivel competitivo de la producción. Entre 1991 y 1995 se han introducido un conjunto amplio de modalidades contractuales en el ámbito laboral y, a la vez, se han simplificado los procedimientos administrativos. Pero también se modificó la legislación relativa a la compensación por tiempo de servicios, y se crearon instrumentos de depósitos a nombre de cada trabajador como respaldo a los pagos correspondientes a la compensación al finalizar la relación laboral.

Relacionado con el tema anterior, se llevó a cabo un amplio reordenamiento del sistema de pensiones mediante la creación del Sistema Privado de Pensiones, basado en cuentas individuales de capitalización, como una alternativa al colapsado sistema público. A su vez, se dotó a este último de fondos originados en el proceso de privatización con el fin de cubrir las necesidades derivadas del reconocimiento de obligaciones por aportes efectuados por los trabajadores que optaron por el sistema privado y la contingencia que representa el desfinanciamiento del anterior sistema público.

La reforma del sistema impositivo, unida a los cambios en la administración de tributos, ha sido, a partir de 1991, uno de los ejes básicos para llevar a cabo el programa de estabilización. Esta reforma, junto con el control de la inflación, resultó en el aumento de la presión fiscal del 4 al 14% del PBI, de 1990 a 1997. El sistema redujo el número de tributos, el impuesto al valor agregado fue considerado el impuesto universal básico, se simplificó el sistema de tasas del impuesto a la renta y se reordenaron las tasas de los impuestos selectivos.

En el sistema financiero se operó una importante transformación a partir de 1991. Dicha transformación empezó con el abandono de los controles a la tasa de interés y las políticas de asignación de crédito y siguió con la liquidación de la banca estatal de fomento, que en el pasado se utilizó como fuente para dispensar, de manera discrecional y con no poco grado de corrupción, el dinero que en buena medida era creado por el BCRP.

La reforma del sistema financiero ha introducido importantes cambios institucionales, incluidas las Leyes de Bancos de 1991, 1993 y 1996, una nueva ley orgánica para el Banco Central de Reserva y la Ley del Mercado de Valores. De manera coherente con la liberalización del mercado cambiario, se procedió a la total liberalización de los flujos de capital. Asimismo, se liberalizó el mercado bancario, se elevaron los requisitos mínimos de capital y se establecieron mecanismos modernos para la resolución de crisis bancarias. De la reforma del sistema financiero ha surgido un sistema de regulación moderno y bien administrado, con una Superintendencia de Bancos que goza de gran autonomía, y que en los últimos años ha respondido de manera eficaz a los retos impuestos por la reestructuración del mercado bancario nacional. El resultado global ha sido el de una rápida remonetización de la economía reflejada en la elevación del coeficiente de dinero/PBI de menos de 4%, en 1990, a 23%, en 1999.

El nuevo rol del Estado en una economía de mercado requiere la privatización de una gran proporción de los activos estatales. Este proceso ha requerido la implantación de un marco legal que norme no solamente el proceso de venta de las empresas del Estado, sino que garantice y promueva la inversión nacional y extranjera dentro de un marco de equidad y competencia.

Se promulgaron, por tanto, leyes de promoción de la inversión extranjera y otras leyes de promoción de inversión privada en las empresas del Estado y, al mismo tiempo, se crearon los organismos reguladores autónomos encargados de velar por la defensa de la competencia y la regulación de monopolios naturales. Finalmente, se incorporó al Perú a los convenios multilaterales de protección de la inversión y muchos de los principios del nuevo régimen económico fueron incluidos en la Constitución de 1993. El

programa de privatizaciones y el nuevo marco legal permitieron un auge en la inversión entre los años 1992 y 1998, año en que el stock de inversión extranjera llegó a los US\$8,000 millones, a partir de una base de US\$1,400 millones, en 1991. El programa de privatización ha transferido empresas estatales al sector privado y ha generado ingresos por un valor de más de US\$7,000 millones y una suma adicional equivalente en nuevos compromisos de inversión, modernizando todos los sectores de la economía, particularmente telecomunicaciones, electricidad, minería y petróleo.

En el área social, el Estado emprendió, desde 1990, programas de protección a la población en extrema pobreza. Estos programas abarcaron desde esquemas netamente asistencialistas y de ayuda alimentaria hasta programas de notable éxito como el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES), mediante el cual se transfirieron recursos para la consecución de pequeñas obras de infraestructura económica y social. El programa de ayuda social ha generado un aumento considerable del gasto social por habitante en el país. El gasto pasó de US\$70 por habitante, en 1990, a US\$219 por habitante, en 1996, y se obtuvo una notable disminución en el nivel de pobreza extrema, la cual disminuyó de 27% de la población, en 1991, al 15%, en 1997.

14.10. La interrupción del proceso de reforma

No cabe duda que, en 1997, el Perú era un país diametralmente distinto al de 1990. Junto con la derrota del terrorismo, se había reconstruido la economía, acabado con la hiperinflación, y el país se encontraba en un camino de expansión económica pronunciada. La tasa de crecimiento, que se mantuvo baja durante los dos primeros años de la reforma, se elevó de manera espectacular a partir de 1993, pues alcanzó un promedio anual de 7.4% en el periodo 1993-1997, impulsada por el desarrollo dinámico de las exportaciones y la inversión privada.

En el ámbito macroeconómico, el Perú pasó a ser uno de los países más sólidos de la región con un sector fiscal en pleno equilibrio, reservas internacionales equivalentes a quince meses de importaciones de bienes y servicios, un sector financiero capitalizado con buena participación en el accionariado de bancos internacionales de primer nivel y un sistema confiable de supervisión bancaria. Asimismo, el Tesoro Público contaba con depósitos en el BCRP equivalentes al 8% del producto bruto, resultado de las privatizaciones, lo cual le otorgaba un amplio margen financiero en un marco en que el nivel y el perfil de la deuda pública eran adecuados con una maduración promedio de más de diez años y con tasas de interés por debajo de las vigentes en el mercado. La reforma previsional y la adecuada supervisión bancaria, además de la inexistencia de contingencias fiscales escondidas, frecuentes en muchos países, otorgaban al Perú una particular certidumbre de sostenibilidad fiscal sobre la cual construir un programa creíble de estabilidad monetaria y crecimiento económico.

En medio de un elevado nivel de optimismo respecto al potencial de una economía que, como la peruana, había sufrido un estancamiento prolongado, el proceso de inversión se convirtió en el motor del crecimiento, la generación de empleo y el aumento de los ingresos. Una creciente solidez macroeconómica y la reforma estructural más profunda y rápida de todos los países emergentes estaban en la base de lo que sería un periodo expansivo de larga duración, el cual haría desaparecer la pobreza extrema, mejoraría el ingreso en todos los segmentos sociales y pondría al Perú como líder en el contexto latinoamericano en un ambiente de plena integración a la economía global.

El advenimiento de la crisis financiera internacional de 1997, con grave impacto en el Sudeste Asiático, Rusia y Brasil, y con características de contagio y corte del financiamiento externo para la cuenta corriente de la mayoría de países emergentes, se sumó al fenómeno «El Niño» de 1998 y provocó, en el Perú, una severa recesión iniciada en el corte de líneas de crédito hacia la banca local y un freno súbito de la inversión privada. El crecimiento del PBI frenó, pasando de 6.7%, en 1997, a -0.4%, en 1998.

Antes de desatarse la crisis asiática, que tomó a las autoridades por sorpresa, el Gobierno había ingresado, desde 1996, en un peligroso periodo de complacencia, a partir del cual se paralizaron las decisiones por razones políticas. Se perdió la urgencia de continuar las reformas, dentro de una dirigencia política que ya había perdido la intención de seguir con dichas reformas. El último avance en la reforma comercial se realizó a inicios de 1997. Las privatizaciones se encontraban paralizadas en medio de una inaudita discusión acerca de su posible efecto de depresión de la demanda interna y de un intento por otorgar, a título cuasigratuito, las acciones remanentes en el Estado de empresas privatizadas, a empleados públicos, primero, y a pensionistas, después.

El Gobierno no logró un acuerdo con el consorcio Shell-Mobil para la ejecución del megaproyecto de Camisea y paralizó el proceso de privatización en el sector petrolero y eléctrico, con lo que se generaron fuertes dudas sobre el rol que pretendía jugar en estos sectores. La paralización de la privatización energética y los sucesivos episodios de conflicto en la fijación de precios y tarifas del sector detuvieron la inversión privada en este campo. A esto se sumó un posterior intento de prohibir las inversiones eléctricas para revivir así el proyecto de Camisea, mientras que el Gobierno se embarcó en la construcción de dos importantes centrales hidroeléctricas.

El programa de concesiones estaba igualmente paralizado, generando sorpresa e incertidumbre en el sector privado, el que había anticipado su participación en redes viales, puertos, aeropuertos y obras de saneamiento. Varios procesos de adjudicación de concesiones, entre ellos puertos y el aeropuerto de Lima, fueron inexplicablemente postergados, lo que ocasionó pérdidas financieras y desánimo entre los inversionistas. Todo este ambiente se completaba con una renovada retórica gubernamental acerca de la no privatización de determinadas unidades en el sector eléctrico, petrolero o de saneamiento. Se propuso, inclusive, elevar a categoría de ley la no privatización de la empresa de saneamiento de Lima. Para ese entonces, era evidente que no solo se había frenado la privatización, sino que la propia noción del papel del Estado en el sector productivo había sido puesta bajo revisión por el Gobierno.

En el área fiscal, el año de 1999 marca la reversión de la tendencia de disminución de déficit que llevó, incluso, a la obtención de un pequeño superávit el año precedente. La paralización de las mejoras administrativas en la SUNAT y la reversión de importantes elementos de reforma en Aduanas han ocasionado el resurgimiento del déficit público, el cual se agravó en 1999 y 2000 con la caída en el crecimiento económico y el descontrol del gasto público.

En el ámbito agrario, un sector llamado a impulsar el crecimiento, el empleo y las exportaciones ha permanecido paralizado debido, particularmente, a la falta de claridad en políticas básicas para el agro en las áreas de mercado de agua, titulación, utilización de recursos forestales y de políticas sanitarias. El crecimiento promedio del sector agrario, en toda la década de 1990, ha sido de 3% anual, esencialmente el mismo que en décadas anteriores. Los mecanismos de mercado necesarios para el desarrollo dinámico del sector no se dieron y se insistió en políticas anticuadas de protección a algunos productos y de distribución discrecional de crédito a través de los Fondeagros y de las cajas rurales, en ausencia completa de políticas de comercialización interna en un marco adecuado de competencia exterior.

La infraestructura productiva del país, que tuvo un periodo importante de reconstrucción en la primera mitad de la década pasada, ha permanecido desde entonces estancada, fundamentalmente debido a una excesiva concentración de las decisiones en el poder central y a la falta de impulso al sistema de concesiones en las áreas de aeropuertos, puertos y redes viales. En el lado normativo, el Ministerio de Transportes no ha desarrollado una efectiva tarea de regulación y planificación del desarrollo vial.

Las reformas iniciales del periodo 1991-1997 no han dado paso, en el Perú, a una segunda etapa donde no solo se completen estas reformas, sino que se avance en el desarrollo de instituciones fundamentales para el desarrollo moderno de la economía de mercado. Las demoras en la reforma de la administración pública, la cual se adecua más a una economía intervencionista que a una economía donde el énfasis está en la regulación y la promoción, y la ausencia de progreso en la reforma del Poder Judicial,

requisitos indispensables para el desarrollo sostenido, son solo dos ejemplos de la dificultad del Gobierno en sentar bases sólidas para el crecimiento dinámico.

Fundamentalmente, sin embargo, el gobierno del presidente Fujimori perdió la convicción de completar la reforma a partir de 1996, y actualmente esta se encuentra en una encrucijada en la que no existe claridad sobre el rumbo que se desea seguir. El énfasis en la intervención estatal directa en el aparato productivo y la predilección del Estado por la participación en aspectos microeconómicos concretos subrayan esta falta de orientación.

Los éxitos iniciales de las reformas en el Perú en términos de crecimiento, empleo y disminución de la pobreza harían prever que el retorno a la senda de la reforma, para el desarrollo pleno de la economía moderna de mercado, sería la opción lógica por adoptar. No obstante, parece no existir conciencia acerca de los factores que contribuyeron al crecimiento precedente ni al estancamiento actual.

Hasta 1990 se respetaban los derechos laborales de los trabajadores. Ahora esto no se cumple. Un profesor emérito de la Universidad de San Marcos repasaba cómo, en el Perú, los trabajadores dejaron de gozar de beneficios que les otorgaban la ley, para ser solo «máquinas» al servicio del empresariado. Hacia fines de la década de 1980, los trabajadores peruanos gozaban de un conjunto de derechos sociales que les permitía un nivel de vida en ascenso, pese a los estragos de la astronómica inflación del quinquenio 1985-1990.

La marcha hacia esos derechos se había iniciado con la jornada de ocho horas, arrancada al gobierno oligárquico de José Pardo, en enero de 1919, con una histórica huelga. Desde entonces, la penosa y constante acción de los trabajadores, respondida por los empresarios y sus gobiernos con una sistemática persecución, la prisión, las torturas y, en no pocos casos, la muerte de los militantes sindicales, fue dejando como saldo nuevos derechos sociales.

Con el gobierno del general Juan Velasco Alvarado, el cuadro de derechos laborales, individuales, colectivos y de seguridad social se amplió considerablemente, con lo cual los trabajadores incrementaron su poder de compra e impulsaron el crecimiento de la producción nacional. La contraofensiva de los empresarios comenzó con el gobierno de Morales Bermúdez, a partir de agosto de 1975, pero fue detenida con la Constitución de 1979.

14.11. El fin de los derechos laborales

En 1990 se reanudó la ofensiva proempresarial de conculcar los derechos laborales y sociales de los trabajadores con el programa electoral del candidato a la Presidencia de la República Mario Vargas Llosa, en el que se proponía lisa y llanamente suprimir la mayor parte de derechos sociales y someter la fuerza de trabajo a las reglas del mercado, aplicando las instrucciones del FMI y del Banco Mundial.

Tratando de defenderse, los trabajadores votaron en la segunda vuelta electoral por el candidato rival, Alberto Fujimori, quien, gracias a ellos, ganó. Fujimori, quien se presentaba con un grupo formado *ad hoc* para las elecciones de 1990: Cambio 90, no tenía un plan de gobierno; nunca presentó ni siquiera un esquema general de propuesta. La única vez que aseguró que iba a exponerlo, el Viernes Santo de 1990, no se presentó ante la prensa que lo esperaba. En lugar de ello, su esposa Susana Higuchi salió a explicar que el candidato se había intoxicado al comer bacalao.⁹⁰ El único punto claro – si hubo alguno– de la propuesta de Cambio 90 era que no aplicaría una política de choque para buscar el equilibrio macroeconómico, lo que se resumía en una frase:

⁹⁰ Al respecto, el periodista Juan de la Puente señaló: «Quedaban dos candidatos, y en aquel momento se señalaba de Fujimori, la fragilidad de su programa. Su vinculación con su equipo de plan de gobierno era muy débil. Más allá de la promesa de no shock, todo indicaba que él no dominaba los puntos de su plan de gobierno [...]. En la Semana Santa de aquel tiempo se planteó la necesidad de que Fujimori fuera más explícito en su plan de gobierno. La coartada a la que recurrió Fujimori fue que había comido bacalao y se había intoxicado. Como ya estaba comprometido a presentarlo, apareció su esposa Susana Higuchi a explicar esa historia». (Entrevista de José Miguel Silva para el diario *La República*. Lima, 23 de abril de 2001).

«No al shock». Evidentemente, no era el programa o plan de gobierno lo que resultaba atractivo para los votantes, como suele ocurrir en nuestro país, quienes eligieron a Fujimori lo hicieron por oponerse a Vargas Llosa.⁹¹ Pero Fujimori no cumplió su palabra y, por el contrario, aceptó el apoyo de los empresarios, quienes previamente habían respaldado al ahora Premio Nobel, y su programa neoliberal y flexibilizador. Los dejó gobernar, y los derechos sociales comenzaron a caer entre agosto de 1990 y diciembre de 1991, con el consentimiento casi unánime de los grupos parlamentarios. De ese periodo es el Decreto Legislativo N.º 728 que reordena las normas relativas al contrato de trabajo a favor de los empresarios.

Pero, como la campaña antilaboral no era del todo rápida, tal como los empresarios exigían, Fujimori fue impulsado por el sector empresarial y la cúpula militar, que participó activamente, para aventurarse a dar el golpe de Estado en abril de 1992. Tras ello, los empresarios y sus testaferros, ya con el control del Estado, eliminaron lo que restaba de los derechos laborales y sociales más importantes de los trabajadores.

Cayeron la estabilidad laboral, la libertad sindical, el derecho a la negociación colectiva por rama de actividad, la jornada de ocho horas y la semana de cuarenta y ocho, el pago por horas extras y la participación patrimonial en la empresa; asimismo, los poderes del empleador para extender la duración del trabajo, trasladar al trabajador, quitarle el descanso en domingo y sancionar fueron ampliados; se generalizó el alquiler de trabajadores con los «services» y la tercerización, etc. Todos estos cambios tienen como función sustraer de los trabajadores una parte de su poder de compra y transferirlas a los empresarios bajo la forma de ganancias. Las dictaduras se implantan para eso.

⁹¹ Existe una amplia discusión acerca de las razones por las cuales el electorado decidió apoyar a Fujimori frente a Vargas Llosa. Enrique Ghersi las resume: «altivez y hasta soberbia en la candidatura de Vargas Llosa; programa liberal rechazado por el pueblo; falta de experiencia política que planteó una estrategia “demasiado” transparente; alianza electoral con partidos tradicionales que puso en duda su independencia y una campaña parlamentaria por el “voto preferencial” que saturó al público y produjo lo que los expertos en publicidad conocen como “efecto paradójico”». (La elección presidencial peruana de 1990. *Estudios Públicos*, 42).

Los dos gobiernos siguientes les señalaron a los dirigentes de las centrales sindicales la necesidad de establecer «la concertación social», como el procedimiento para recuperar los derechos sociales perdidos.

Ingenuamente esperanzados, los dirigentes sindicales fueron a sentarse en la mesa del Consejo Nacional de Trabajo. Ninguno quiso escuchar la voz del sentido común que les gritaba que los empresarios jamás consentirían perder allí lo que habían logrado imponer durante el gobierno de Fujimori. Seis años después, de esas conversaciones privadas salió un proyecto de Ley General del Trabajo con el festivo aplauso de los ministros y funcionarios del Ministerio de Trabajo. Todos ellos decían, orgullosamente, que se había logrado aprobar, por consenso, el 85% del articulado.

Recién en la Comisión de Trabajo del Congreso, el dichoso Proyecto de Ley pudo ser conocido por quienes no habían participado en su redacción. Las cúpulas sindicales habían admitido, por consenso, casi todas las normas dadas por el gobierno y el parlamento de Fujimori.

La resistencia al Proyecto de Ley vino de un grupo de dirigentes sindicales y de algunos juristas empeñados en la defensa de los trabajadores. Parte de esta campaña fueron nuestras observaciones puntuales a los artículos del Proyecto de Ley perjudiciales a los trabajadores, en un estudio de cuarenta páginas que no pudo ser refutado. Era tan aberrante la convalidación de la legislación antilaboral de la década de Fujimori que contenía el Proyecto de Ley que numerosos congresistas se negaron a tramitarlo y quedó bloqueado entre la Comisión de Trabajo y el Pleno del Congreso desde 2007. Sin embargo, el peligro no estaba conjurado.

El nuevo Presidente de la Comisión de Trabajo declaró que haría aprobar el Proyecto de Ley General del Trabajo y dispuso que sus asesores lo rescataran del archivo. Las cúpulas sindicales manifestaron su conformidad en una reunión llevada a cabo en el auditorio José Pardo y Aliaga, el 22 de octubre, ante un bullicioso grupo de trabajadores que esperan ser repuestos en los organismos del Estado y que desconocían

para qué los habían reunido. De nuevo se invitó a algunos abogados empresariales a la Comisión de Trabajo del Congreso y se evitó la presencia de los dirigentes sindicales y abogados laboristas en desacuerdo con el referido Proyecto de Ley.

Aun cuando se ignore el significado de una ley general, cualquier persona puede advertir que, aprobado ese proyecto de Ley por el Congreso, recuperar los derechos laborales arrebatados a los trabajadores con su articulado tomará un largo periodo. Es también claro que la restitución de esos derechos debería haber comenzado hace mucho, con el retorno de la democracia. Sin embargo, los *lobbies* empresariales han demostrado poseer el poder que la gran mayoría de peruanos teme.

Capítulo 15

LA SITUACIÓN DE DISCRIMINACIÓN EN LA PRÁCTICA: ANÁLISIS DEL CASO DE ICA

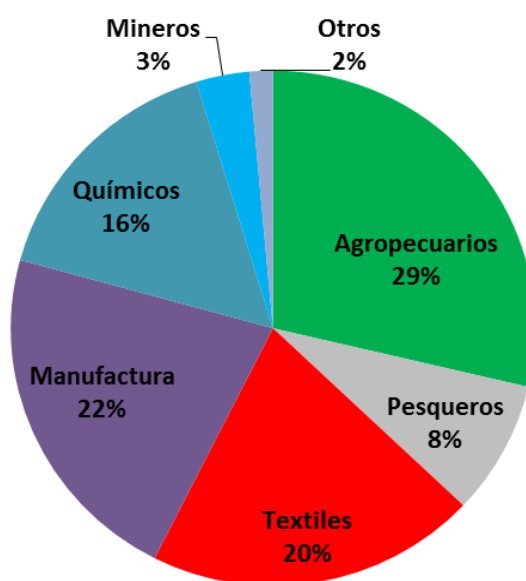
15.1. El sector exportador agrícola no tradicional en el Perú

El sector agroindustrial representó, a fines de 2010, el más importante rubro de exportaciones no tradicionales, seguido por la industria textil y confecciones.

Gráfico 22

Exportaciones no tradicionales, enero-diciembre de 2010

(Distribución porcentual del valor FOB en US\$)



Fuente. Datos tomados de <www.bcrp.gob.pe>.
Gráfico de elaboración propia.

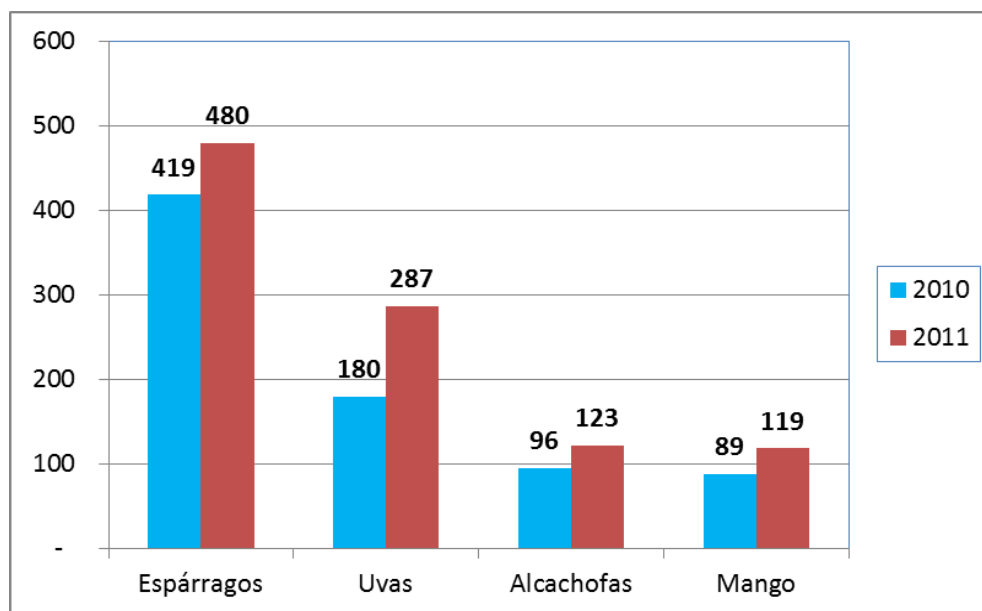
Ambos sectores han venido experimentando un crecimiento sustancial y sostenible en los últimos años, particularmente desde 2001, favorecidos por una serie de factores, entre los que destacan:

- Las ventajas obtenidas con los acuerdos arancelarios con los Estados Unidos (el APTA y, luego, el ATPDEA).
- La demanda creciente en los mercados del norte, incluida la Unión Europea, en donde determinados sectores optan por consumir una dieta «posmoderna» baja en calorías (Marañón 1998).
- Los reducidos efectos de la estacionalidad en la producción nacional, gracias al clima sin variaciones drásticas –dando la posibilidad de producir a lo largo de todo el año– para el cultivo de productos agrícolas como el espárrago, mangos, café, algodón, etc.

Gráfico 23

Exportaciones de principales productos agrícolas no tradicionales

(2010-2011, en millones de US\$)



Fuente. Datos tomados del BCRP (2011). Gráfico de elaboración propia.

Entre los principales productos agroindustriales de exportación tenemos la producción de espárragos blancos o verdes, los cuales se exportan frescos o envasados. Los últimos años, el Perú ha adquirido la condición de principal exportador de espárragos frescos a nivel mundial, superando la producción y exportación de países como China, Estados Unidos y España.

Cuadro 8

Perú: principales productos agrícolas exportados, 2009-2010

PRODUCTO	2009	2010	Var %
CAFÉ	584,719,771	888,277,850	52%
AZUCARES	39,002,119	68,013,486	74%
RESTO	12,809,054	13,885,557	8%
TRADICIONAL	636,530,945	974,600,112	52%
ESPARRAGOS FRESCOS	250,549,953	291,405,034	16%
UVAS FRESCAS	135,394,056	179,760,332	33%
ESPARRAGOS PREPARADOS	114,182,629	105,647,937	-7%
ALCACHOFAS	74,626,750	96,214,217	29%
MANGOS FRESCOS	69,662,187	89,333,900	28%
PALTAS FRESCAS	67,619,595	84,637,567	25%
PIMIENTOS	57,500,280	70,239,178	22%
PÁPRIKA	67,905,040	66,351,901	-2%
PIMIENTO PIQUILLO	40,719,285	50,072,841	23%
BANANOS FRESCOS	51,322,040	55,658,618	8%
JALAPEÑOS	30,550,594	47,451,841	55%
CEBOLLAS FRESCAS	27,957,637	41,903,806	50%
MANDARINAS FRESCAS	23,562,293	35,056,457	49%
ACEITUNAS PREPARADAS	21,107,971	32,429,431	54%
ESPARRAGO CONGELADO	24,384,225	29,906,426	23%
RESTO	769,901,672	920,135,604	20%
NO TRADICIONAL	1,826,946,206	2,197,077,286	20%
TOTAL	2,463,477,151	3,171,677,398	19.9%

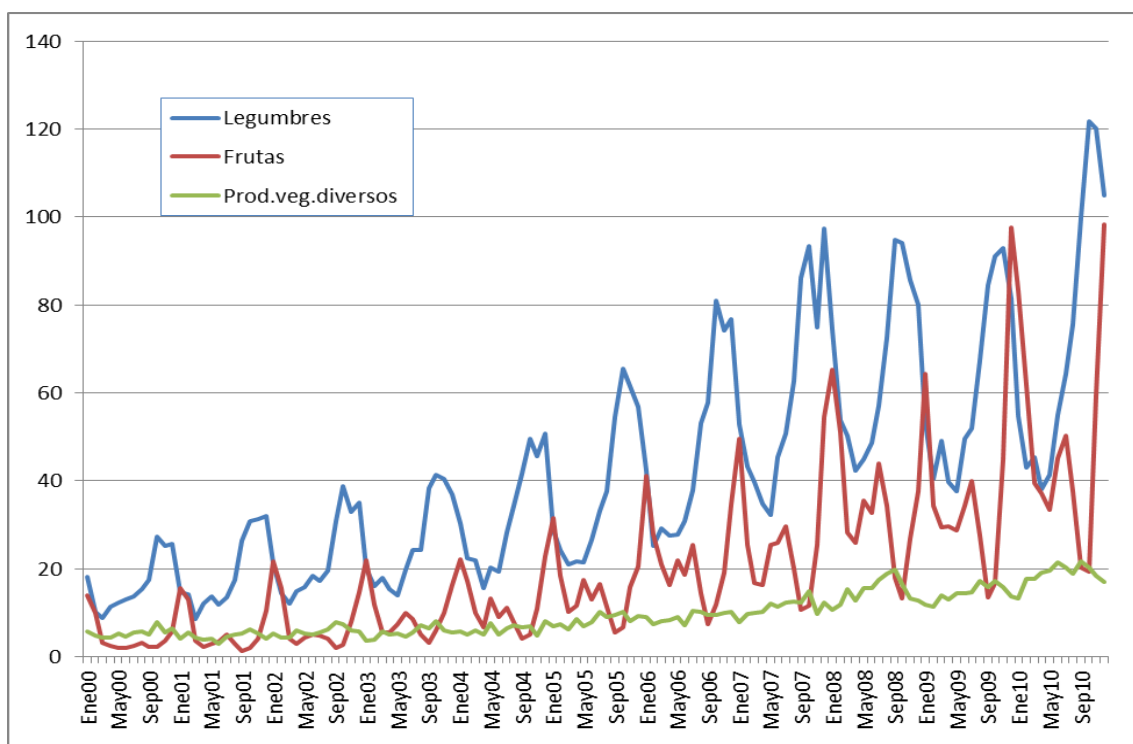
Fuente. Tomado de PromPerú (2011: 13).

Otros productos que también experimentaron un alza en los volúmenes de exportación fueron las frutas, como se puede apreciar en el siguiente gráfico.

Gráfico 24

Exportaciones de productos agropecuarios, enero 2000-diciembre 2010

(Valores FOB en millones de US\$)



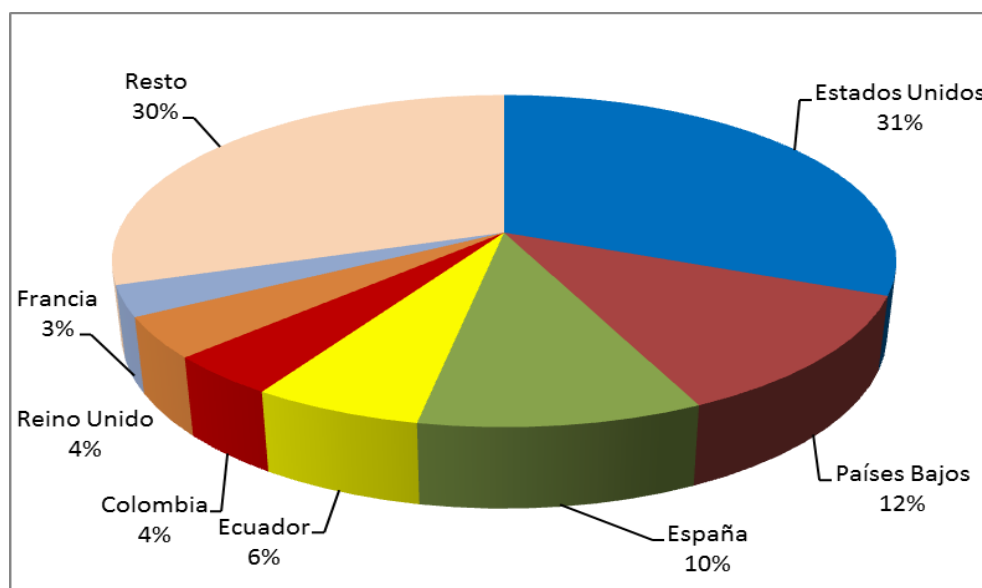
Fuente. Datos tomados de <www.bcrp.gob.pe>. Gráfico de elaboración propia.

El modelo agroexportador, favorecido mediante la creación de las condiciones necesarias para la restructuración de la propiedad y la eliminación de los límites impuestos por la reforma agraria, entre otros, se funda en un ideal de desarrollo agrario costeño: la base fundamental del crecimiento de este sector es su ubicación en la costa, lo que permite su fácil acceso a los puertos marítimos desde donde se exporta, además que son cultivos que presentan claras economías de escala, por lo cual la producción en gran volumen los hace más rentable.

Así, en cuanto al destino de las exportaciones agrícolas no tradicionales, Estados Unidos (gracias a los factores antes mencionados), España y los Países Bajos representan más de la mitad del total de las exportaciones.

Gráfico 25

Productos agrícolas no tradicionales: principales mercados, 2010



Fuente. Datos tomados de PromPerú (2011). Gráfico de elaboración propia.

Los principales departamentos en donde se producen y procesan los productos agroindustriales son La Libertad, Ica, Piura y Lambayeque, que representan alrededor del 80% de las exportaciones agrícolas⁹²; en menor proporción: Lima y Arequipa.

Como consecuencia del incremento de la demanda externa, el número de hectáreas sembradas⁹³ y la naturaleza del proceso productivo agroindustrial, caracterizado por el

⁹² Según cálculos del Centro de Investigación Empresarial (CIE) de PERUCÁMARAS (abril de 2009).

⁹³ El número de hectáreas dedicadas a la agricultura de exportación no tradicional ha aumentado de 20 000 ha, hacia 2001, a 60 000, en el 2006, y más de 80 000, en el 2008. (Entrevista al Gerente de AGAP, febrero del 2008, en <www.infoagro.com>)

uso intensivo de mano de obra, convirtió este sector en una actividad económica con capacidad para generar empleo masivo en las zonas de producción; pero las características de este empleo han sido objeto de cuestionamientos. Veamos las razones aducidas para ello.

Desde el punto de vista de la demanda de mano de obra, la mayor parte –si no la casi totalidad– de este crecimiento del empleo se ha dado entre trabajadores no calificados. Los empleos con mayor absorción de trabajadores han sido aquellos que no exigen ninguna formación laboral previa, al tratarse de labores culturales básicas; por lo tanto, el pago ofrecido por ello ha sido al nivel de salario mínimo. Por el lado de la oferta, existen limitaciones debido a la carencia de profesionales técnicos formados para trabajos agrícolas –la mayor parte de la oferta de formación técnica en Ica y Trujillo, por ejemplo, está dada en las carreras de computación y secretariado–.⁹⁴

Estos factores cuestionan la capacidad redistributiva del proceso de crecimiento agroexportador. Si bien en departamentos como Ica y La Libertad el desempleo ha descendido a niveles muy por debajo del promedio nacional (10% de la PEA), las condiciones laborales de las personas empleadas en la actividad son definidas, por un lado, como precarias y desiguales y, por otro, como mal remuneradas. Esta desigualdad en la distribución del ingreso en la agroindustria ha generado reacciones no solo en el país, sino también en los países importadores, donde se dirige la producción agrícola.

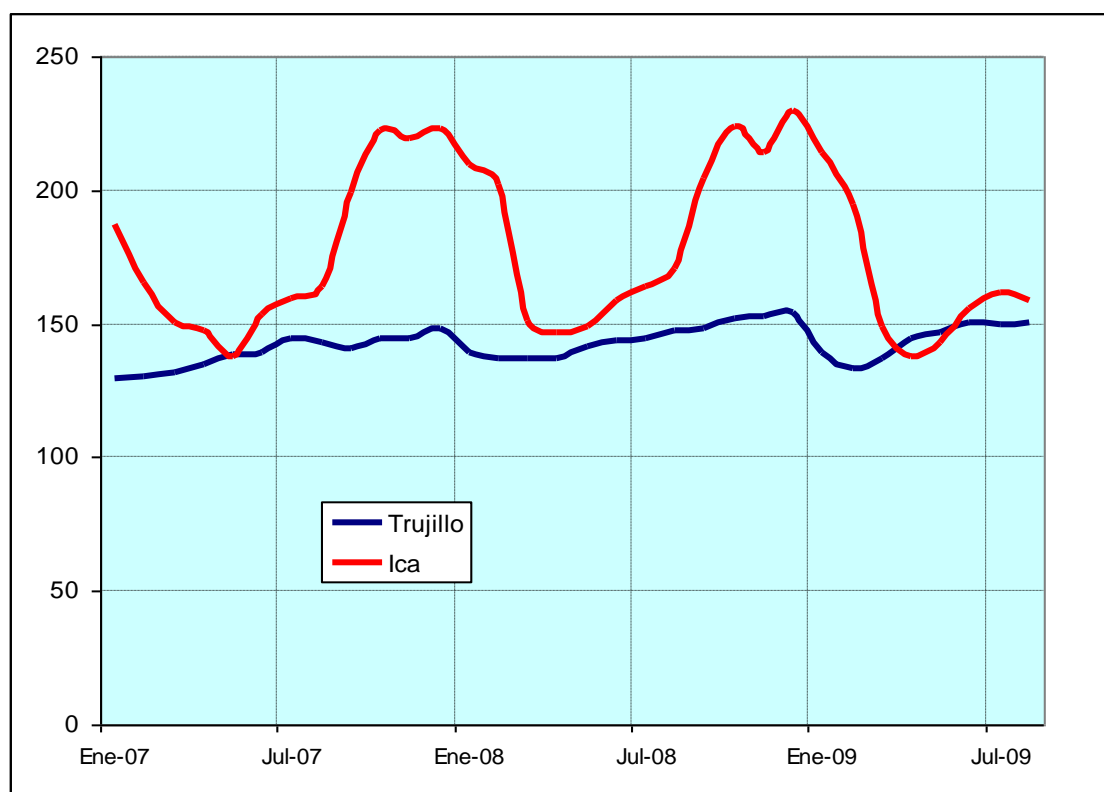
En el caso de Ica, la estacionalidad de la actividad agrícola tiene un claro impacto en los niveles de empleo, el cual también se da en el caso de Trujillo, pero con mucho menor impacto, tal como se puede apreciar en el gráfico siguiente.

⁹⁴ Conversación con el Jefe de Recursos Humanos de Agrícola Chapi, agosto del 2008.

Gráfico 26

**Ica y Trujillo: índice mensual del empleo en empresas privadas
de 10 y más trabajadores, enero 2007-agosto 2009**

(Base: mayo 200=100)



Fuente. Datos tomados de MTPE. Gráfico de elaboración propia.

En el marco de los procesos de integración comercial (como el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos), diversos actores empresariales, sociales y sindicales, en coordinación con sus representaciones congresales, vienen prestando especial interés a las condiciones sociales y laborales en las que se desarrolla la economía de la agroexportación.

La preocupación de esos actores internacionales por los procesos productivos responde a la necesidad de regular y reducir las condiciones de «dumping» social que ejercen los países en desarrollo para incrementar su competitividad en base a la

reducción de los estándares sociolaborales. Esta condición se articula con los movimientos por el «comercio justo» o «ético», que monitorean la calidad del empleo y el cuidado del medio ambiente de las industrias manufactureras y agrícolas, a fin de promover las buenas prácticas empresariales acordes con la normativa internacional en materia de derechos humanos y el uso de tecnologías «limpias».

En efecto, el acceso a determinados mercados, donde existe una mayor conciencia ciudadana sobre las contradicciones del comercio mundial, está condicionada por la percepción que tienen diversos «grupos de interés» —principalmente consumidores— sobre la calidad del proceso productivo en sí: si respetan los derechos humanos de los trabajadores y trabajadoras; si la siembra y el proceso de producción y cosecha se realiza respetando estándares de seguridad, salud y fitosanitarios; si existe un especial cuidado en el tratamiento del entorno natural y de los recursos naturales no renovables; si la comunidad circundante y el personal de las empresas pueden expresar libremente y sin coacción sus intereses y puntos de vista respecto a la actividad que realizan. La acción individual y colectiva de estos actores (consumidores, sindicatos, ONG, etc.), orientadas a «premiar» o «castigar» el impacto positivo o negativo de determinadas industrias y empresas, ha llevado a que estas muestren interés en certificar sus procesos productivos, ya sea mediante etiquetados, balances sociales o la adopción de códigos de conducta a ser utilizados en sus estrategias de marketing y publicidad como elementos de «diferenciación» frente al resto de empresas y mercados con los que compiten.

Un ejemplo reciente (1996) de cómo influyen y alcanzan estas dinámicas del comercio mundial a los procesos económicos internos lo tenemos en Ica. Bastó la difusión de un documental en la televisora estatal BBC de Londres, en la que se presentó el caso de decenas de trabajadoras peruanas de la agroindustria que laboraban en condiciones sumamente precarias, para que se cancelara un lote de espárragos peruanos en las mismas costas de Gran Bretaña. Este trabajo de investigación y registro, elaborado por la ONG británica Christian Aid, conjuntamente con la Federación Provincial de Mujeres de Ica (FEPROMU), ha provocado que determinados sectores de la

agroindustria vean con otros ojos la relación entre crecimiento agroexportador y desarrollo social local y sostenible.

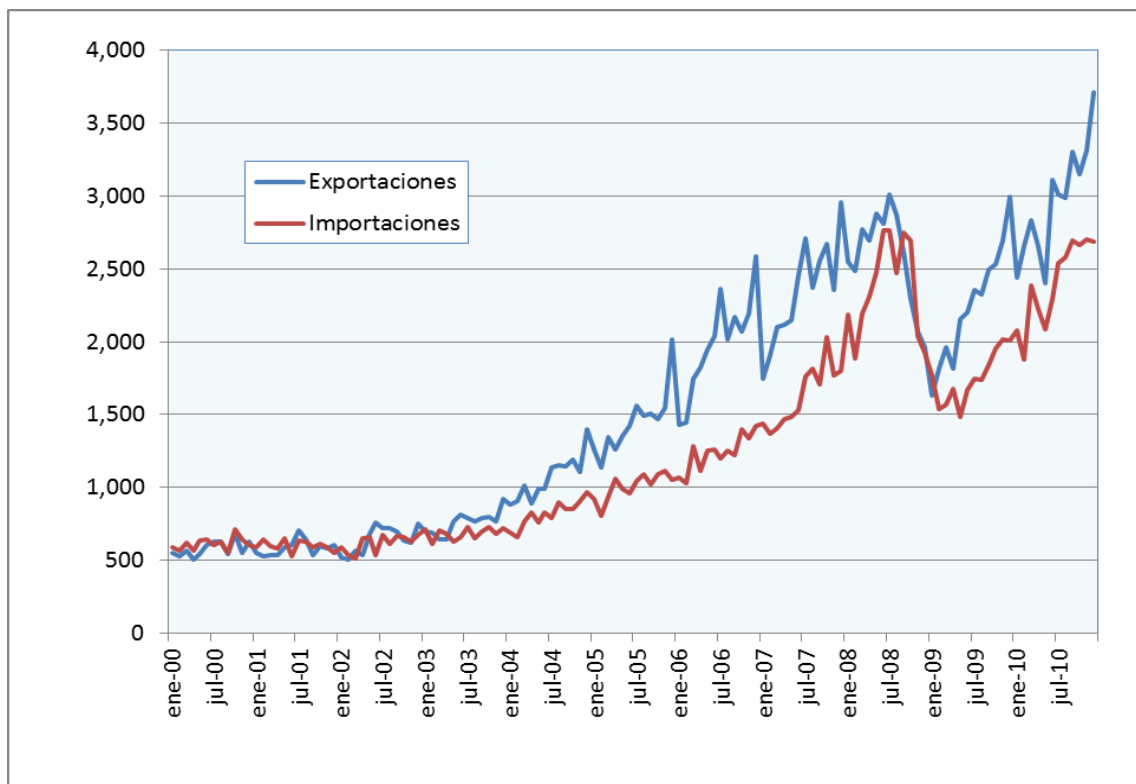
Dos sectores que son objeto de los procesos de vigilancia ciudadana y de escrutinio sobre las conductas y prácticas socialmente responsables a nivel mundial son el manufacturero no primario y el agroexportador. En el caso peruano, el crecimiento sostenido de estos sectores ha provocado una mayor atención de actores diversos en torno a los factores de producción relacionados con la competitividad y rentabilidad de estos rubros. En esta discusión, el tema laboral ocupa un lugar central. La agenda social en ambos sectores está directamente vinculada con la calidad del empleo y de vida de los trabajadores/as implicados, las cuales no muestran una evolución positiva acorde y proporcional al crecimiento y las perspectivas que se abren para este sector. En el caso de la agroindustria, los reportes existentes resaltan como problema fundamental –además de las condiciones laborales en materia de salud ocupacional y el ejercicio de las libertades sindicales– la aguda desigualdad en la distribución de los salarios.

Los flujos del comercio internacional de nuestro país han crecido sostenidamente, particularmente desde 2002. Entre 1995 y 2001, las importaciones solían mostrar valores superiores al de las exportaciones; sin embargo, desde el mencionado año 2002, el crecimiento de las exportaciones ha mostrado una ligera alza sobre las importaciones.

Desde 1990 hasta el 2004, el valor de las exportaciones se ha cuadruplicado, registrando tasas positivas anuales de variación desde 1999. Este indicador ascendió a más de US\$12,600 millones, en el 2004, y alcanzó los US\$16,922 millones durante el 2005.

Gráfico 27

Perú: exportaciones e importaciones, 2000-2010 (en millones de US\$)



Fuente. Datos tomados del BCRP (2011). Gráfico de elaboración propia.

En los últimos quince años, la composición del valor de nuestras exportaciones se ha mantenido prácticamente similar: el 70% del total son exportaciones tradicionales y, aproximadamente, el 30% son exportaciones no tradicionales. Estos se deben a que el promedio de variación anual del valor de las exportaciones se ha mantenido igual para ambos sectores.

En el año 2004, las exportaciones tradicionales superaron los US\$9,000 millones, creciendo en más de US\$2,600 millones respecto del año anterior. Por su parte, el valor exportado por los productos no tradicionales, en el 2004, sumo más de US\$3,400 millones, superando en US\$1,200 millones al valor alcanzado en el 2003.

El crecimiento de las exportaciones no tradicionales es liderado por la extracción y procesamiento de recursos naturales. En el 2004, el valor de las exportaciones mineras ascendió a más de US\$6,900 millones, representando el 77% de las exportaciones tradicionales y el 55% del total de las exportaciones del país.

En la composición de las exportaciones no tradicionales destaca, en primer lugar, el sector textil y las exportaciones agropecuarias no tradicionales, en segundo lugar. En los últimos años (2000-2004) se observa que las exportaciones textiles son cada vez más importantes en las exportaciones no tradicionales.

Durante el 2005, las exportaciones del sector manufacturero no primario alcanzaron un valor de US\$4,277.58 millones (el 25% de las exportaciones totales), creciendo 23% respecto del año anterior. Por su parte, el subsector textil y de confecciones exportó, en conjunto, US\$1,274 millones, registrándose un incremento de 16.6% respecto de 2004.¹ En el mismo año se exportaron productos agropecuarios no tradicionales por un valor de US\$798 millones, es decir, el 23% de las exportaciones no tradicionales y el 6% de las exportaciones totales.

Mientras que las exportaciones agrícolas tradicionales muestran un comportamiento inestable, las exportaciones agrícolas no tradicionales vienen en constante incremento. La producción agropecuaria para la exportación no tradicional ha desplazado en importancia a la exportación agrícola de materias primas.

En los últimos seis años, el valor exportado por los productos agropecuarios no tradicionales es superior al de los tradicionales. En el 2004, el valor de las exportaciones agropecuarias duplicó a las exportaciones agropecuarias tradicionales, las que ascendieron a US\$325 millones, representando solo el 3% de las exportaciones tradicionales y el 2,6% de las exportaciones totales.

Las exportaciones agrícolas tradicionales descansan, básicamente, en el algodón, café y la caña de azúcar. El principal producto agrícola correspondiente a las

exportaciones tradicionales es el café, cuya producción y exportación ascendió, en el 2003, a US\$181 millones, aproximadamente el 80% del valor de lo exportado por las frutas, las que se han quintuplicado desde 1990.

De otra parte, en el 2003 se exportó US\$308 millones en el rubro legumbres, representando el 49% de las exportaciones agropecuarias tradicionales, el 11% de las exportaciones no tradicionales y el 3,4% del total de las exportaciones.

Dentro de los productos agropecuarios (tradicionales y no tradicionales), el valor exportado por los espárragos es solo superado por el café, constituyéndose en el segundo producto agropecuario de exportación.

Dentro de las exportaciones agropecuarias no tradicionales, las legumbres y las frutas son los conjuntos de productos que generan el mayor valor exportado. Por producto, el espárrago es el principal producto de las exportaciones agropecuarias no tradicionales. En el año 2004, el valor de lo exportado ascendió a más de US\$230 millones, lo que representó el 62% del valor exportado por todas las legumbres, el 29% del valor exportado por todos los productos agropecuarios de exportación no tradicionales, aproximadamente el 17% del valor exportado en productos agropecuarios (incluidos los tradicionales y los no tradicionales) y menos del 2% del valor total exportado por nuestro país en el 2004%.

En la primera década del siglo XXI, la actividad agroindustrial cuenta con una serie de beneficios tributarios y arancelarios. Ese es el caso del Acuerdo de Preferencias Arancelarias y Erradicación de la Droga (ATPDEA), que establece un conjunto de privilegios para los productos no tradicionales que ingresan al mercado norteamericano, entre ellos, los productos agropecuarios. Otro caso es la Ley de Promoción del Sector Agrario (N.º 27360), que otorga beneficios tributarios a favor de la actividad agroindustrial (menor tasa por impuesto a la renta y la recuperación anticipada del IGV).

Como vemos, la agroindustria de exportación representa uno de los sectores más favorecidos con los procesos de integración comercial y libre comercio. Los niveles de crecimiento y exportación convierten la agroexportación en una importante fuente de divisas para el país y en un rubro promotor de nuevas fuentes de empleo.

Al respecto, cabe preguntarnos, tal como lo viene afirmando el Gobierno y un grupo de actores empresariales, si este boom agroexportador está favoreciendo realmente al desarrollo social de las regiones en donde se asienta. Los datos disponibles demuestran que esto no es así. Por el contrario, la lógica como está organizado el trabajo y la base institucional sobre la que se da la actividad permiten una mayor concentración del ingreso en desmedro de los sectores laborales.

15.2. La situación de la agricultura de agroexportación en Ica

El espárrago es el producto agrario de exportación no tradicional peruano de bandera. En el 2010, el valor de las exportaciones superaron los US\$418 millones, sumando frescos y en conserva. El área cultivada es de alrededor de 28 mil hectáreas.

El crecimiento de la producción agrícola dirigida a la exportación ha sido exponencial en Ica. Obviamente, dicho crecimiento ha traído una serie de beneficios de gran importancia para el país. Pero ¿ha servido para un desarrollo económico y social en Ica? Nuestra hipótesis es que no ha sido así, debido principalmente por la debilidad del Estado en su rol de regular la inversión privada.

Han sido varios los efectos positivos: el importante incremento en la producción agrícola, el aumento en el volumen e ingresos generados por las exportaciones de dicha producción, el aumento en los niveles de ocupación que ha llevado a que Ica sea considerada una «región con pleno empleo» y el incremento en los ingresos tributarios que todo esto ha generado.

Sin embargo, dos importantes efectos negativos han tenido lugar, paralelamente a los efectos positivos antes mencionados. Primero, ha aumentado la desigualdad relativa entre los trabajadores de Ica, ampliándose mucho la brecha existente entre trabajadores no calificados y trabajadores alta y medianamente calificados, entre obreros y obreras de campo y los cuadros gerenciales a cargo de estos negocios. Si bien ha habido una reducción importante de los niveles de pobreza extrema, la cantidad de personas que han salido de la pobreza relativa es muchísimo menor. Esto es lo que llamaremos el efecto «desigualdad», en adelante.

Segundo, la forma en que se ha desarrollado la explotación agrícola ha sido bajo un modelo no sostenible, pues se ha fundamentado en la depredación de un recurso muy valioso y escaso en la región: el agua. Ica está en medio de un desierto, y la cantidad de agua con la que cuenta es escasa para el conjunto de cultivos de exportación que se han desarrollado.

15.3. Los cambios en la legislación laboral han evitado una mejor distribución de los beneficios del crecimiento

En la actualidad, tal como viene dándose desde hace, aproximadamente, veinte años, se produce un debate sobre la relación existente entre los derechos laborales y el comercio internacional. En este debate, muchos autores dan su opinión muy especial sobre este tema, y se han generado dos posiciones, desde la perspectiva de los trabajadores:

- a) La primera posición es aquella preocupada por los derechos laborales, los derechos humanos y el tema de la justicia; en el caso que nos ocupa, de la justicia para los trabajadores.
- b) La segunda posición es la de los economistas, aquella en que el ideal social sería la distribución del ingreso y la formación de un Estado de bienestar a partir de una legislación congruente y eficazmente aplicada.

En este esquema, sin embargo, existen varias posiciones al interior de cada grupo. Por ejemplo, algunos especialistas discuten si se debe o no reconocer el problema «derechos laborales-comercio internacional». Es decir, ¿qué relación existe entre ambos conceptos? Al parecer, ninguna. Uno tiene que ver con la regulación del mercado laboral nacional, de la normatividad que rige en la relación entre oferta y demanda de trabajo. El otro tiene que ver con los flujos de bienes y servicios entre países, de las trabas –o defensas– que se crean y de la necesidad o no de facilitar esos flujos. Serían, por tanto, dos temas inconexos.

Para otros, ambos temas deben vincularse jurídicamente, condicionando el comercio internacional de un país al cumplimiento de los «derechos laborales fundamentales». No hay manera de continuar con un proceso global de aumento del comercio si no se puede asegurar un mínimo cumplimiento de derechos laborales, pues si ello no se hace el resultado es una competencia desleal, inequitativa. Los países que no respetan los derechos laborales participan en el comercio internacional con una ventaja injusta y dañina: al contar con una mano de obra contratada en condiciones precarias, a muy bajos niveles remunerativos, con largas jornadas laborales, sin condiciones laborales mínimas, sin cuidado de la salud y seguridad de los trabajadores.

Una postura muy tradicional es la de algunos académicos, muy adentrados en la teoría neoliberal, como es el caso de Virginia Leary:

La controversia actual acerca de la vinculación de estándares laborales y comercio es dañina ya que tiene un impacto negativo sobre la liberalización del comercio, incrementa la tensión internacional, y promueve la división Norte-Sur. El fracaso por lograr una solución política satisfactoria en las organizaciones internacionales, multilaterales, llevará casi inevitablemente a amenazas de acciones de incremento en el proteccionismo unilateral por los Estados de manera individual, restringiendo el comercio con el argumento de la violación a estándares laborales. (1996: 213-215)

Según María Victoria López, el vínculo entre derechos de los trabajadores y comercio internacional es aún debatible, pues el comercio internacional está basado en la diferencia de costos en los factores de producción. La teoría de las ventajas

comparativas afirma que los bienes similares que se producen a menor costo son competitivos; así, si la mano de obra es más barata en un lugar, tendría preferencia sobre otra mano de obra en otro lugar donde sea más cara (Cfr. 2006: 42). Esto es, evidentemente, una confusión de parte de López: el comercio internacional de hoy se basa —en el peor de los casos— en la teoría de la ventaja comparativa de David Ricardo y no en la de Adam Smith. Lo que importa es la diferencia entre los costos relativos (Ricardo) y no las diferencias absolutas entre los costos (Smith).⁹⁵

En este debate parece haber consenso en cuanto a que si los estándares laborales van a ser vinculados con el comercio, no deberían impactar las ventajas comparativas de los países en desarrollo. A esto parece necesario agregar: no deberían impactar las ventajas de los países en desarrollo, salvo en el caso de que estas ventajas estén basadas en la violación oculta de los derechos laborales fundamentales.

15.4. Los estándares laborales y competencia desleal

Sobre el mismo tema, pero en otro sentido, Brian Langille, también académico, señala: «El reclamo de que el comercio leal insulta la soberanía de las gentes es superficial por razones más profundas. Nuestra habilidad de establecer nuestros estándares laborales domésticos ha sido sustraída. Estos estándares deberían ser establecidos internacionalmente en cierto nivel» (1996: 252-253).

Si asumimos esta postura, entonces, la cuestión es si los estándares laborales deben establecerse por el mercado internacional o vía acuerdos internacionales. En ambos casos se beneficiaría a los trabajadores: por el mercado internacional, liberalizando la mano de obra, o por la OIT, exigiendo la ratificación y cumplimiento de los acuerdos. Esto es a través de medios esencialmente económicos o mediante elementos jurídicos

⁹⁵ Puede verse, al respecto, el ilustrativo artículo del Nobel de Economía Paul Krugman: “Ricardo's difficult idea”, sobre las sutilezas de la ventaja comparativa y la dificultad que tienen los no-economistas de entender este principio, en: <<http://web.mit.edu/krugman/www/ricardo.htm>>

como la OIT y las Naciones Unidas. Estos últimos son congruentes con el fundamento del derecho laboral, mientras que el enfoque económico colisiona con este.

Existe una corriente que propone vincular estándares de trabajo y comercio, y argumentan que la exportación de bienes que se producen en condiciones laborales excepcionalmente malas es competencia desleal, lo que afectará negativamente las condiciones de trabajo en países con altos estándares laborales, resultando en una carrera hacia el fondo y el deterioro de las condiciones de trabajo en los países más desarrollados.

El punto es: ¿se puede considerar discriminación a condiciones y salarios laborales diferenciados para la misma actividad? La OIT señala como discriminación: «a) cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión pública, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y en la ocupación».

La OIT, entonces, sí considera como discriminación la diferenciación de condiciones y salarios en una misma actividad, lo cual implica que cualquier empresa que esté pagando salarios diferenciados por la misma actividad puede ser acusada de incumplimiento del Convenio 111. Sin embargo, existen un número de dificultades paralelas al concepto de discriminación. Primero, hay una aparente falta de acuerdo en la definición más apropiada de discriminación, aunque en general se asume que se manifiesta por el lado de la demanda del mercado. Segundo, se estima como un residuo después de contabilizar todas las variables relevantes conocidas que causan diferencias en el ingreso.

Es decir, la discriminación es inferida, más que —en la mayoría de los casos— directamente observada. Por estos motivos, el enfoque más simple es el de definir la discriminación en el mercado laboral como un pago diferenciado por una productividad determinada.

También se argumenta que existe competencia desleal cuando existen subsidios que alteran el costo de los productos. El término subsidio normalmente significa la transferencia que realiza un Gobierno de algún bien a los productores, lo cual incrementa las ganancias del productor. Los tipos de subsidios más comunes representan una transferencia de dinero, bienes o servicios, ya sea gratis o por debajo del precio del mercado. Pero desde un punto de vista económico, cualquier cosa que un Gobierno realiza y que tiene el efecto de alterar el costo de un productor o aumentar sus ingresos llena los requisitos de un subsidio.

Si la definición de subsidio es la transferencia de algunos recursos que realizan algunos gobiernos, entonces la reducción del costo de mano de obra es un subsidio del Gobierno al capital extranjero o nacional localizado en ese país. Los subsidios son una práctica económica muy criticada, pero es un término legal. Los bajos salarios y los estándares laborales escasos pueden tomar la forma de subsidio, lo cual iría en contra del libre comercio, o bien sería una práctica desleal.

El dumping en el mercado se refiere, generalmente, a la práctica de vender mercancías en el comercio internacional a un precio más bajo que el costo de producción y mercado, con vista a eliminar la competencia en un país determinado o a estimular el mercado artificialmente, que una vez consolidado se espera que pueda soportar un precio más alto que excede la producción actual y los costos de marketing. Dumping social usualmente se refiere a la práctica de depender de costos sociales bajos (ya sea en la forma de bajos salarios, condiciones de trabajo deplorables, en el descuido de seguridad básica en el medio ambiente o bajos estándares de salud) para producir bienes que pueden venderse en otro mercado a un precio que esté por debajo del costo de producción en ese mercado, en principio porque a los productores en este mercado no se les permitiría tolerar tan bajos estándares.

Para 1992, la nueva definición del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) limitaba el concepto de subsidio a medidas que incluían una «contribución financiera de un gobierno». Sin embargo, la propuesta de los estándares injustos de trabajo como un subsidio se puede argumentar a pesar de esta definición.

Más aún, deberíamos preguntarnos: ¿por qué, comparado con la definición legal y las sanciones legales, no se da una acción al respecto, en el caso de los estándares laborales? Y una respuesta posible es porque las prácticas de subsidios estatales son una estructura de la cual las empresas tienden a beneficiarse.

Ni el GATT ni las leyes nacionales de comercio han autorizado remedios antidumping o medidas compensatorias en contra de las mercancías producidas bajo regímenes laborales débiles. A pesar de eso, los conceptos de «subsidio» y «costo real», que son el fundamento de esta regulación, están lo suficientemente abiertos para permitir la extensión lógica que permita nivelar los reclamos que en este campo se basan en ínfimos estándares laborales.

15.5. Los estándares laborales en países altamente industrializados y en países en desarrollo

En los países altamente industrializados hay una gran preocupación por la situación futura de los derechos laborales, logro de muchas décadas de luchas. En el centro del debate está el hecho de que el comercio internacional, en esta etapa de neoliberalismo, trae consigo un deterioro en los estándares laborales de los países en desarrollo, y esto afecta también a los estándares de trabajo de los países desarrollados.

Ahora, la cuestión es si es posible y deseable mantener el comercio internacional y la competitividad, paralelamente a altos niveles de estándares laborales a nivel mundial. De acuerdo con la mayoría de los autores, esto no es posible. Sin embargo, el comercio internacional era un elemento económico fundamental en los inicios del siglo XX, y aun así se estableció el Estado de bienestar en las economías más industrializadas de la época.

Los países occidentales (especialmente, Europa occidental, Estados Unidos y Canadá) decidieron alterar la distribución del ingreso nacional a través de la utilización del pago de transferencias.

La premisa fundamental del Estado de bienestar es que los gobiernos tienen que intervenir para lograr ciertos objetivos sociales y económicos. Este estado se ha mantenido en esos países, hasta ahora, como una manera de evitar el empobrecimiento de la población y de mantener un mercado estable.

Sin embargo, el neoliberalismo se basa en premisas tales como la no intervención del Estado en la economía y, aun si esto parece contradictorio, los países en desarrollo, que en general no han implementado un Estado de bienestar, aunque algunos de ellos han intentado establecer algún sistema de redistribución de la riqueza, se ven obligados a seguir los principios del neoliberalismo y así dismantelar sus incipientes políticas de apoyo a la población. Los resultados son una pobreza abrumadora, que se ha incrementado a niveles extremos, tal como sucede en América Latina.

En un Estado de bienestar se enfatizan dos objetivos: uno, la distribución del ingreso y de la riqueza equitativa; y, dos, la seguridad de los estándares de vida. El desarrollo del Estado de bienestar surge de la inconformidad en la distribución del ingreso y la riqueza. Algunos estudios empíricos recientes sugieren que los logros en el bienestar nacional pueden resultar del cumplimiento de los derechos laborales fundamentales, especialmente en un contexto donde la liberalización del comercio y el mejoramiento en la actuación de los derechos laborales ocurren simultáneamente. Por ejemplo, un estudio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) llegó a la conclusión de que «el resultado más claro y confiable está a favor de una relación de apoyo mutuo entre las reformas al comercio exitosamente sostenidas y mejoras relacionadas con la negociación de derechos».

Estas conclusiones de la OCDE tienen un significado muy especial para el debate del comercio y los derechos laborales, ya que tienden a refutar la noción de que el incumplimiento de los derechos laborales es una fuente importante de ventajas comparativas para los países más pobres.

Para entender el beneficio que trae consigo el cumplimiento de los derechos laborales, hay que tener en mente una distorsión fundamental de las políticas restrictivas

a la inmigración en los mercados laborales mundiales, que no permiten a la mayoría de los trabajadores moverse a lugares donde las condiciones de empleo y las políticas laborales adyacentes maximicen sus preferencias.

Los efectos de la globalización en el destino de los trabajadores abordan el tema de si un comercio más libre, con una liberalización de las inversiones y los flujos de capital, ha conducido a una mayor desigualdad y condiciones de trabajo más precarias en los países altamente industrializados, lo cual parece ser la tendencia, debido a la pérdida de empleos por el traslado de empresas a países en desarrollo. Y en los países en desarrollo ha conducido a una compresión aún mayor en los salarios. Así, podemos afirmar, sin temor a equivocarnos, que este es un modelo económico donde todos pierden, excepto las grandes empresas trasnacionales.

Una de las metáforas más repetidas por los defensores de la globalización es que esta es como una marea: al elevarse, hace que todos los botes lo hagan también, al margen de su tamaño. Tanto pequeños botes artesanales como grandes buques, todos suben con la marea. Sin embargo, hay muchas pruebas de que esto no es así. Dentro de muchos países, entre los cuales se cuenta al Perú, se ha «flexibilizado» el mercado laboral: ante caídas en la demanda de un bien exportable, los primeros ajustes se hacen en el empleo, se despide a los trabajadores. Y cuando hay crecimiento, los ajustes se dan en las horas trabajadas y en la rotación de la mano de obra; se ajusta por cantidades antes que por precio. No es gratuito que en el Perú sea, según los rankings internacionales, donde más horas se trabaja.⁹⁶ El efecto sobre la distribución funcional del ingreso demuestra los verdaderos resultados: las utilidades empresariales han ganado, durante los últimos años, una porción cada vez mayor de dichos ingresos, en detrimento de la porción que se reparte entre los trabajadores.

⁹⁶ Al respecto el informe de la OIT, de 2007, señala: «En lo que se refiere a los países donde se registra la mayor incidencia de jornadas laborales extensas en 2004-2005 (con más de 48 horas a la semana), Perú encabezó la lista con 50,9 por ciento de los trabajadores (Nota 2), seguido por la República de Corea con 49,5 por ciento, Tailandia con 46,7 por ciento (Nota 3) y Pakistán con 44,4 por ciento. En los países desarrollados, donde las jornadas laborales suelen durar menos, esta proporción fue de 25,7 por ciento en Reino Unido, 25,5 por ciento en Israel, 20,4 por ciento en Australia, 19,2 por ciento en Suiza, y 18,1 por ciento en Estados Unidos».

15.6. Las prácticas discriminatorias en el sector textil y confecciones

La presión de los grupos obreros influidos por el anarco sindicalismo, que en 1919 habían formado el Comité Pro Abaratamiento de las Subsistencias, patrocinado por la poderosa Federación Textil, y el paro general que se inició el 27 de mayo de ese mismo año en Lima y Callao, obligaron al “civilismo” a “conceder” ciertas reivindicaciones a los trabajadores. Éstas fueron: jornada general de 8 horas de trabajo, regulación del trabajo de las mujeres y los niños, y la dación del calendario laboral, que fijaba los domingos y fiestas cívicas como fechas destinadas al descanso. (Orrego 2000)

15.6.1. *La Federación Textil y la situación de los trabajadores afiliados*

En la historia de los trabajadores peruanos, los trabajadores textiles y sus organizaciones han tenido una especial importancia. Los obreros textiles fueron, a fines del siglo XIX, los gestores de las primeras organizaciones sindicales del país. En 1919 lograron conformar la Federación de Trabajadores en Tejidos del Perú, y luego la conquista de la prima textil. En ese entonces, se reclamaba con medidas de lucha contundentes; debido a ello, en 1944 se estableció en 10% el monto de la prima textil. En 1945 se logró el reajuste salarial por costo de vida, para que no haya paralizaciones laborales.

Al respecto, Denis Sulmont señala:

La creación de nuevas empresas, el aumento de la producción y del empleo impulsaron la expansión del proletariado obrero y de la burguesía industrial. Ambas clases pugnaron para defender sus intereses, para lo cual se organizaron. Los industriales textiles se nuclearon en el Sociedad Nacional de Industrias, formando luego en ella un Comité Textil (1945). Los obreros impulsaron los sindicatos. Los principales dirigentes, apristas y comunistas aprovecharon la coyuntura política internacional para formar un frente sindical y obtener del Gobierno un mínimo de democracia para organizar una Central Sindical a nivel nacional.

El Perú había entrado en el grupo de los países aliados “democráticos” en guerra con los países nazi-fascistas. En este contexto, pudo desarrollarse una política de “frente” contra el enemigo común. Ello explica que comunistas y apristas se hayan puesto temporalmente de acuerdo para organizar la Confederación de Trabajadores del Perú (CTP), que salió a la luz el 1° de mayo de 1944. Ello también explica que se formara al año siguiente el Frente Democrático Nacional, impulsado principalmente por el Apra, que permitió la elección de Bustamante al retorno del Apra a la legalidad y el inicio de un breve período de democracia política. (1978: 33-34)

Gracias al mecanismo de indexación y la existencia de la prima textil, el salario textil logró multiplicarse por 6.5 veces entre mediados de la década de 1950 y mediados de la de 1970, en términos nominales.

Tabla 3

Incidencia del costo de vida sobre el salario mínimo textil

Años	Base S/.	Costo de vida + 100 S/.	Salario neto S/.	Prima textil 10%	Salario total 8 horas	Incremento anual %	Porcentaje acumulado
1956	7.00	400.00	28.00	2.80	30.80	---	100.0
1957	7.00	430.00	30.10	3.01	33.11	7.5	107.5
1958	7.00	470.00	32.90	3.29	36.19	9.3	117.5
1959	7.00	550.00	38.50	3.85	42.35	17.0	137.5
1960	7.00	575.00	40.25	4.03	44.28	4.5	143.8
1961	7.00	605.00	42.35	4.24	46.59	5.2	151.3
1962	7.00	630.00	44.10	4.41	48.51	4.1	157.5
1963	7.00	695.00	48.65	4.87	53.52	10.3	173.8
1964	7.00	775.00	54.25	5.43	59.68	11.5	193.8
1965	7.00	900.00	63.00	6.30	69.30	16.1	225.0
1966	7.00	970.00	67.90	6.79	74.69	7.8	242.5
1967	7.00	1,175.00	82.25	8.23	90.48	21.1	293.8
1968	7.00	1,290.00	90.30	9.03	99.33	9.8	322.5
1969	7.00	1,365.00	95.55	9.56	105.11	5.8	341.3
1970	7.00	1,440.00	100.80	10.08	110.88	5.5	360.0
1971	7.00	1,550.00	108.50	10.85	119.35	7.6	387.5
1972	7.00	1,615.00	113.05	11.31	124.36	4.2	403.8
1973	7.00	1,835.00	128.45	12.85	141.30	13.6	458.8
1974	7.00	2,190.00	153.30	15.33	168.63	19.3	547.5
1975	7.00	2,615.00	183.05	18.31	201.36	19.4	653.8

Fuente. Tomado de Sulmont (1978: 87), sobre la base de información del Comité Textil de la SNI.

Fue en 1944 que los trabajadores textiles consiguieron la prima textil como parte integrante de la remuneración, mediante Decreto Supremo del 14 de setiembre. Dicha prima se origina como un premio por la asistencia regular de los trabajadores. Es a partir de la dación del mencionado decreto que se convierte en 10% adicional sobre el salario mínimo o jornal base.

Pocos meses después, el gremio textil logró el reajuste automático por costo de vida, mediante el Decreto Supremo del 29 de marzo de 1945. Esta última norma estipulaba que por cada nueve puntos de fluctuación en el *Índice del costo de vida*, elaborado por el BCRP, se otorgaría un aumento sobre el jornal básico equivalente a 5%.

Adicionalmente, este reajuste es retroactivo, dado que los índices de costo de vida se publicaban con retraso. Estas dos normas legales muestran que la Federación de Trabajadores Textiles del Perú había adquirido en estos años una importancia clave, tanto desde el punto de vista sindical como el político, obteniendo importantes concesiones del Gobierno, el cual esperaba neutralizar así la combatividad del gremio y evitar que arrastrara tras de sí al conjunto del movimiento sindical urbano, como ya había hecho en el pasado.

Gracias a la prima textil y el reajuste automático, los trabajadores textiles se colocaron entre los obreros mejor pagados del Perú. Esto, obviamente, es un privilegio relativo, dado que el promedio de salarios de los obreros peruanos era muy reducido. A partir de un estudio de los salarios textiles realizado por la OIT, en 1950, de un grupo de 25 países, el salario textil promedio era menos de US\$0.20 por hora –dicho grupo incluía al Perú– siendo este grupo la categoría más baja de la muestra. En contraposición, los salarios textiles en Estados Unidos alcanzaban los US\$1.31 por hora.

15.6.2. *Una entrevista a dirigentes de la FNTTP*

Esta entrevista fue realizada el 17 de noviembre de 2011. En ella se recoge la percepción y opiniones de dos importantes dirigentes sindicales del sector textil y confecciones, miembros del Comité Directivo de la Federación de Trabajadores Textiles y Confecciones del Perú (FNTTP). Para fines de esta tesis, si bien se ha mantenido su verosimilitud, esta entrevista ha sido editada.

Entrevistados:

- Gerardo Olórtegui Sifuentes, secretario de Defensa (ex secretario general).
- Guillermo Horna Chaponán, secretario de Cultura (ex secretario general).

Los sindicatos obtienen mejoras salariales en base a eficiencias: indicadores industriales, tarifas por tareas, tiempos muertos, etc.

Había tres categorías de salarios: jornaleros, ochos horas fijas; a destajo puro; mixtos, una mezcla de los primeros. Se constituye una comisión bipartita técnica para la discusión de los salarios en base a la eficiencia. El gobierno de facto del general Francisco Morales Bermúdez la suspendió hasta 1978 y el gobierno aprista la restablece en 1985.

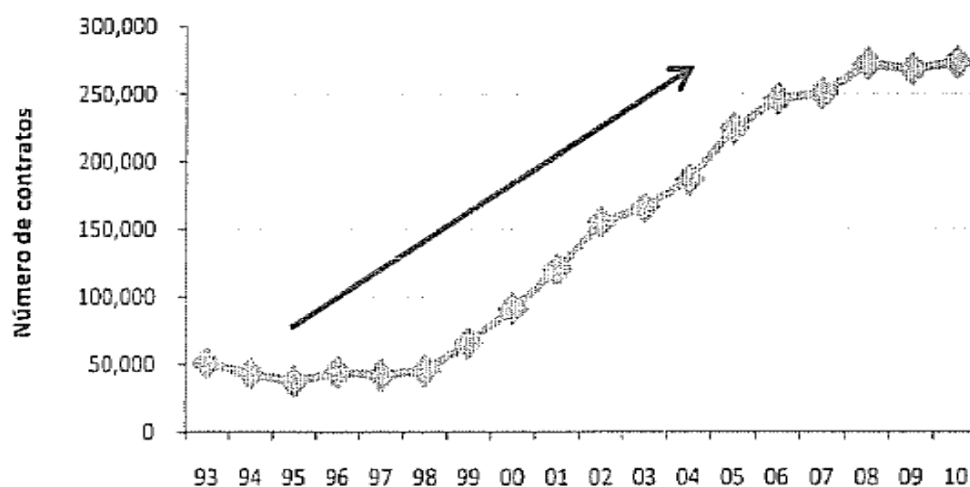
En las décadas de 1970 y 1980, el trabajo textil era uno de los mejores pagados. El costo de vida no se aplicaba completamente hasta 1991. La hiperinflación acaba con esto.

El gobierno de Alberto Fujimori dicta el Decreto Legislativo N.º 757, Ley Marco para el Crecimiento de Inversión Privada, en 1991. Así, desde 1992 se dan tres factores: reforma laboral, persecución sindical y reestructuración empresarial patrimonial. Desde 1978 ya se aplicaba el Decreto Legislativo N.º 22342, régimen para los trabajadores de

las empresas de exportaciones no tradicionales, pero desde 1998 empieza a usarse con mucha más fuerza.

Gráfico 28

**Perú: registro de contratos de promoción de la exportación no tradicional,
1993-2010**



Fuente: Oficina de Estadística, MTPE.

Fuente. Tomado de Sánchez (2011: 4).

Antes de la reforma fujimorista, los trabajadores contaban con participación en la gestión, participación patrimonial y participación en los beneficios de la empresa. Hasta 1992 existía la figura de la comunidad industrial, sindicatos fuertes, negociación colectiva. Todo esto se pierde con la dictadura.

El Decreto Ley N.º 22342 requiere que la empresa realice al menos 40% de su producción a través de exportaciones netas. No todas las empresas podían, por ello empiezan a utilizar cooperativas laborales (empresas de servicios o *services*); se empieza a intensificar su uso. Desde 1990 se regula el uso de las *services* estableciendo topes, por lo tanto, se empiezan a usar contratos temporales. Las empresas que surgen a inicios de

la década de 1990 eran de exportación y las empresas que se reestructuran (como Creditex, Sutex o Alfesa), cuando llegan al 40% de exportaciones se acogen a tener el 100% de sus trabajadores bajo el régimen de exportaciones no tradicionales.

La situación empeoró en el 2002, pues se establecieron limitaciones a las cooperativas de trabajadores. Pero el uso se vuelve generalizado mediante contratos de seis meses (lo usual), luego tres meses y, desde el 2006, de un mes. La norma que permite hacer ajustes al uso de las cooperativas es correcta, lo malo es que no hay límites a contrataciones temporales.

En la actualidad, algunas empresas llegan al extremo de contratar cada quince días para obviar la obligación de la Compensación por Tiempo de Servicios (CTS). Por ejemplo, en Textil Mundial, cada año cesan a los trabajadores para evitar continuidad; los mantienen treinta días despedidos y los vuelven a contratar. Así, los trabajadores pierden, también, el plazo de ley para hacer el reclamo correspondiente al pago de la prima textil (cuatro años); y, si luego quieren reclamar, solo pueden hacerlo por los últimos cuatro años. El Tribunal Constitucional ha fallado al respecto: Excepción de Prescripción. En esta empresa, las puertas tienen controles electrónicos y mantienen a personal de la Policía Nacional en la entrada de la Av. Tomás Valle.

La empresa TexPop (Textiles Populares) no da vacaciones ni Compensación por Tiempo de Servicios (CTS) y tiene prácticas de trabajo forzoso. La curva de eficiencia empieza en S/. 16.00 para alcanzar el salario mínimo. Si no llegan al nivel del salario de eficiencia, algunos trabajadores se ven obligados a quedarse hasta tres horas después de la jornada ordinaria de trabajo. No hay descanso por enfermedad. Las mujeres embarazadas trabajan hasta que tienen dolores de parto.

[Se estima que hay más de 200,000 trabajadores en la modalidad del Decreto Legislativo N.º 728. Según el Ministerio de Trabajo hay alrededor de 85,000 trabajadores bajo el régimen de exportación no tradicional].

Las once empresas más grandes son las que más usan la modalidad de 100% de sus trabajadores bajo régimen de exportaciones no tradicionales; las empresas medianas para abajo no utilizan este régimen debido a que no alcanzan el 40% de exportaciones que exige la Ley. Según estadísticas de Ministerio de Trabajo, el salario de exportaciones no tradicionales es el más bajo; algunos ni siquiera tienen la prima textil.

La Ley no beneficia a las MYPE y medianas empresas, sino a las más grandes; entonces, se trata también de un régimen que genera discriminación empresarial. Las empresas exportadoras más grandes son las que pagan los salarios más bajos. Las empresas más grandes son Textil del Valle (Chincha), Nuevo Mundo, Topy Top, Alfesa, Credisa, Camones, Devenlay, Textimax, San Jacinto, San Cristóbal, Franky & Ricky e Inca Alpaca.

Hay casos como el de Nuevo Mundo, Creditex, Texpop, Alpasa y Negociación Lanera en que los trabajadores del sindicato no son más de treinta, siendo en total más de dos mil. El argumento de la patronal es que «la mayoría de la gente no se afilia porque están contentos». La realidad es que el auditor enviado por los clientes importadores del extranjero no es exigente en el examen que debe hacer a la empresa.

Hay sindicatos que son instrumentos de negociación de la empresa. Estos, en realidad, no representan a los trabajadores. Por ejemplo, en el caso de Prosur (perteneciente al Grupo Sarfaty), el Secretario General fue destituido por la dirigencia debido a que participó en una protesta de la Federación en la empresa Negociación Lanera, en Lima. Como lo vieron en la televisión, lo sacaron del sindicato. No hay solidaridad entre trabajadores.

¿Cuán es la implicancia de la norma de exportación no tradicional en el trabajador? Es la exclusión del trabajador el acceso a sus derechos fundamentales. Si un trabajador contrae TBC, es despedido y no tiene seguro. En muchos casos, los trabajadores están apiñados en las plantas, lo cual facilita el contagio. Así, atentan contra su derecho a la salud. También atentan contra de los derechos de la mujer embarazada:

le dan descanso pre y postmaternidad, pero cuando tiene que reincorporarse a sus labores, la botan.

La norma de exportación no tradicional es obsoleta, tiene más de treinta años y se dio en un contexto diferente al actual. Hay contratos temporales por modalidad de la Ley 728.

En la actualidad, gracias a los TLC, el mercado exportador es más grande, por lo tanto, ya no es necesario los beneficios legales para los empresarios. Sin embargo, los empresarios apelan a un subsidio para ser competitivos, y no ven temas de tecnología, eficiencia, sino que buscan la precariedad en el trabajo. Existe una incertidumbre permanente, inseguridad total, no hay acceso al crédito, no puede haber planeamiento de vida...

El Ministerio de Trabajo no propone la derogatoria de esta norma, sino, primero, una reforma con cinco años de duración; segundo, tomar en cuenta el tiempo de permanencia de la empresa exportadora; y, tercero, que las empresas intermediarias y tercerizadas no se acojan.

La federación textil tiene otra propuesta: no a la discriminación laboral y empresarial, solo un régimen de contratación. Durante la gestión de la ministra Manuela García se hizo un informe a favor de la derogatoria, por tratarse de una práctica antisindical encubierta.

El empresario textil ahora es comerciante, antes que productor: compra hilado de la India y China, teje y exporta. Entonces cierra algunas empresas. Esto sirve para justificar que no ha producido; entonces, a la larga, se convierte en un problema para el Gobierno.

Capítulo 16

CONCLUSIONES

A lo largo del periodo analizado en esta tesis, el modelo de relaciones laborales ha estado claramente subordinado al modelo de desarrollo económico-social que ha proclamado cada gobierno en dicho periodo. Los cambios sucesivos que se han observado de gobierno a gobierno, sean democráticos o de facto, han tenido como característica la modificación del modelo institucional preexistente.

En todos los casos, cada gobierno ha utilizado como argumento para introducir los cambios la búsqueda de mayores y mejores niveles de empleo, productividad y de mejores condiciones sociales para los trabajadores. En algunos casos, esto ha tenido algún correlato con la realidad resultante, al menos por un tiempo; pero, a la larga, los modelos de relaciones laborales han demostrado que son secundarios y que dependen, principalmente, de los niveles de crecimiento de la economía. Sin embargo, la adopción de un modelo u otro sí tiene importancia en la forma en que los beneficios de dicho crecimiento se distribuyen entre las distintas clases sociales.

En general, se ha pasado de un modelo de relaciones laborales de tipo intervencionista estatal/protrabajadores a otro de tipo intervencionista estatal/proempresarios. En el primer caso se contaba con un sistema de intervención estatal en casi todo ámbito de las relaciones laborales –cuyo mayor énfasis se centró en las relaciones contractuales individuales– con una participación expresiva del Estado en los mecanismos de ajuste, niveles de precios y modelos de contratación laboral en el mercado de trabajo. Se institucionaliza un modelo centrado en la promoción del empleo estable, con fuerte presencia del Estado en los mecanismos de contratación laboral, y que fomentaba la participación social de los trabajadores en las empresas, al tiempo que

les dotaba de mejores mecanismos de presión a sus organizaciones, particularmente a los sindicatos de empresas, sus federaciones y confederaciones, generando un grado importante de protección laboral y social.

Lamentablemente, dado el escaso nivel de crecimiento económico acumulado, dicha protección y mecanismos de presión estaban concentrados en un grupo relativamente pequeño de trabajadores y organizaciones, los cuales, al no ver necesario ampliar la cobertura de protección social a la mayoría de trabajadores con contratos laborales sujetos a modalidades, a quienes los niveles de protección legal no guardaba el mismo estándar, se fue gestando una clase obrera con una excesiva protección legal, dando lugar a una élite obrera con beneficios laborales que les mantuvo en una suerte de torre de marfil, lo que les impidió ver la necesidad de ampliar su radio de acción sindical tendiente a multiplicar las afiliaciones hacia los sectores laborales excluidos del modelo oficial de relaciones laborales, como fue el caso de los trabajadores con contratos individuales modales, de los enormes contingentes de trabajadores informales, autoempleados o tercerizados. Tanto fue así que en plena debacle posterior, tampoco fueron capaces de percibir la necesidad de incluirlos dentro de las organizaciones sindicales.⁹⁷

Veamos el proceso y su desarrollo en el periodo histórico concernido, el cual ha dado lugar a dos tipos de enfoques y análisis: el modelo intervencionista proobrero de la década de 1970 –que, en términos generales, estuvo vigente la década siguiente también, aunque los cambios se iniciaron en 1978– y el modelo neoliberal que se inicia en 1990 –también vigente más allá de esa década– y dura hasta la actualidad.

Durante fines de la década de 1960 y la primera mitad de la década de 1970, el gobierno militar del general Juan Velasco Alvarado, impuso un modelo de relaciones laborales que protegía, marcadamente, a los trabajadores del sector formal de la

⁹⁷ Debemos señalar que, desde inicios de la presente década, los principales gremios sindicales nacionales (como la CGTP o la CUT) han iniciado un proceso de asimilación de estos trabajadores a su seno. Al respecto, pueden observarse, entre 2002-2010, serios esfuerzos para crear mecanismos internos y propuestas programáticas que los atraigan y busquen soluciones a su problemática.

economía, dando lugar a un sistema intervencionista basado en la promoción de relaciones laborales estables en los distintos sectores de la economía, cuya característica consistió en que el Estado es quien regula, al detalle, las relaciones laborales. Se requiere, entonces, de una legislación que norme cada aspecto de las mismas, de modo que se asegure establecer mecanismos que eviten el abuso de parte del empresario, dotando a los trabajadores de procedimientos de protección y defensa de sus derechos colectivos e individuales. Sin embargo, dadas las características de la economía peruana de entonces, con niveles relativamente reducidos de inclusión sociolaboral –la gran mayoría de trabajadores no estaban bajo condiciones de asalariamiento–, existía un inmenso y creciente sector informal al cual no se aplicaba, por definición, las normas laborales, situación que poco a poco fue minando el sistema de protección laboral formal.

El gobierno de la segunda fase del general Francisco Morales Bermúdez (1975-1980) inicia una serie de cambios en el modelo económico y social –producto de los problemas de brechas fiscal y externa que hemos visto, detalladamente– y en el modelo de intervención estatal, en general, optando por un retiro gradual de la participación del Estado, siguiendo a pie juntillas el recetario con que entonces operaba el Fondo Monetario Internacional. Surge en el escenario económico y social el sector de las exportaciones, que pasa a ser el nuevo eje para la búsqueda de crecimiento de la economía. Es en el sector exportador no tradicional que deben iniciarse los cambios de toda índole, principalmente aquellos que «impiden» la inversión en este sector, es decir, la poca «flexibilidad» en el mercado de la contratación y la necesidad de brindar incentivos tributarios a los empresarios inversionistas en el sector.

La llegada del APRA al poder político, en 1985, enfatiza algunos de estos cambios, si bien, dadas sus relaciones estrechas con un sector del sindicalismo formal, se vio impedido de ampliarlos, como habrían deseado sus principales socios empresariales en el periodo inicial del gobierno, en el que contó con el apoyo de los importantes grupos de empresarios, logrando generar niveles de crecimiento económico récord para entonces. Luego, al comprobar que sus metas populistas no se concretaban, pues el crecimiento económico no se reflejaba en mejores condiciones socioeconómicas para la

mayoría de la población, se produce un rompimiento con la clase empresarial que genera un colapso económico que destruye lo logrado en los primeros años y reduce los niveles de ingreso real de la población debido a las inmensas presiones inflacionarias, como la baja tasa de inversiones privadas, factores ambos que demostraron ser el mejor mecanismo de defensa de los empresarios ante gobiernos populistas que amenacen sus intereses, tal como se vio en toda América Latina de entonces.

Pero también aprendieron que era una victoria pírrica: la inflación no solo desvía los excedentes hacia quienes manejan los niveles de precios, sino que además destruye la capacidad de compra de los mercados internos, sin los cuales la mayor parte del empresariado no puede mantener sus negocios. Por ello, los aspectos políticos de dicho fenómeno no se han visto exacerbados en los países donde, nuevamente, han surgido gobiernos que amenazan sus intereses.

En 1990, la llegada de Fujimori al poder parecía generar mejores condiciones a los trabajadores que el modelo entonces defendido por los empresarios a través de su candidato Vargas Llosa; sin embargo, en pocos meses, este gobierno demostró el verdadero signo de sus intereses y alianzas, que lo obligó a eliminar los mecanismos democráticos de control mediante la separación de poderes, acaparándolos y generando un régimen político autoritario, apoyado por un sector amplio de militares, por la gran mayoría del empresariado nacional y de extensos sectores de la población pobre e informal. El modelo de relaciones laborales varió rápidamente hacia un modelo totalmente neoliberal, buscando la «reducción de costos laborales» y la «flexibilización del mercado laboral», supuestamente para generar luego mayores niveles de empleo, lo cual no fue así.

Veamos las principales características de los dos modelos de relaciones laborales, el de 1970, interventor y protrabajador, y el de 1990, interventor y proempresario.

En cuanto al carácter general del modelo, el primero propugnaba la primacía del Estado sobre los agentes sociales y económicos participantes en el mercado de trabajo;

es decir, la primera y última palabra en estos aspectos la tenía el Estado y no los empresarios o los trabajadores. Este modelo dio lugar a un esquema de conflictividad y confrontación explícita entre ambas clases, para el cual el Estado asume su rol de árbitro y juez supremo en la materia. Así, la intervención era explícita y la negociación se hacía bajo los ojos del árbitro estatal. El modelo de intervención proempresarial de los años de 1990, en estos aspectos, es un modelo de imposición de parte de los empleadores y del Estado hacia los trabajadores sobre la base de los principios de la libre economía de mercado propugnada por los neoliberales y el nuevo consenso de Washington –que impone la intervención estatal proempresario–, lo cual genera altos niveles de malestar entre los trabajadores y sus organizaciones, cuya nueva característica es el ablandamiento de los trabajadores formales bajo la amenaza de despido colectivos y pérdidas de sus derechos sociolaborales adquiridos en el periodo anterior. Es decir, se redimensiona el campo de las relaciones laborales, donde pasa a primar las subjetividades frente al modelo clasista del periodo anterior.

En cuanto a la contratación individual y la existencia de niveles de estabilidad laboral, el modelo intervencionista de los años de 1970 muestra una sobreprotección del trabajador con contrato formal, dotándole de un elenco de mecanismos de protección social. Esta situación de mayor protección al trabajador formal dio lugar a la aparición de nuevas modalidades de contratos laborales a plazo –por la naturaleza de algunos negocios–, de generar contrataciones temporales, pero aún sometidos a rigideces en sus regulaciones. En el nuevo modelo neoliberal e interventor proempresa de los años de 1990 se genera, por el contrario, una desprotección total y casi absoluta del trabajador. Esto lleva el fiel de la balanza al otro extremo, dando niveles excesivos de sobreprotección al empleador, dotándole de capacidades legales para generar contratos de trabajo temporales en la actividad de la exportación no tradicional para empleos que son claramente permanentes y la posibilidad de contratar casi sin regulación alguna, agregando alternativas menos protegidas aún, como la contratación juvenil.

En el modelo de los años de 1970, los aspectos de subcontratación estaban claramente regulados para evitar su uso indiscriminado. Esta se limitaba a las empresas

que funcionaban como agencias de empleo temporal y de colocación, con la excepción del caso de las industrias extractivas, como la del petróleo o la minería. Con el modelo que se aplicó en los años de 1990, se dio un gran impulso a las llamadas «cooperativas» de fomento del empleo y a las empresas de servicios (*services*), cuya particularidad fue la contratación y subcontratación con desprotección de derechos y beneficios típicos de la relación laboral formal.

En los aspectos relacionados a las relaciones colectivas, como se ha dicho ya, el modelo de intervencionista de los años de 1970 brindaba un amplio reconocimiento e impulso a las organizaciones sindicales y al mecanismo de la negociación colectiva; en cambio, el nuevo modelo es radicalmente opuesto a esto: hace todo lo posible para debilitar a los sindicatos, genera trabas en los mecanismos de negociación colectiva e impulsa el trato individual a ultranza.

En cuanto a la política salarial, el modelo antiguo propulsaba la búsqueda de mejores remuneraciones mediante los mecanismos señalados de la negociación colectiva entre los trabajadores sindicalizados, y para los no sindicalizados se buscaba la mejora mediante ajustes periódicos en los salarios mínimos –la llamada, en el Perú, Remuneración Mínima Vital–. En el nuevo modelo se buscó, más bien, la contención salarial, frenando la negociación colectiva y las presiones sindicales. La política de salarios mínimos es, complementariamente, de reajustar lo más espaciadamente posible, sin siquiera seguir la pauta de los aumentos en la productividad promedio, como lo recomienda cualquier hacedor de política económica –que no sea neoliberal a ultranza, por supuesto–, lo cual ha generado un gran desfase, además de otros motivos, entre los niveles de crecimiento de los últimos veinte años y la participación de los salarios en el ingreso nacional (lo que popularmente se conoce como el «chorreo»).

Por último, en cuanto a los temas de protección laboral y seguridad social, se ha pasado de un modelo que buscaba la mayor ampliación de la cobertura, así como su fortalecimiento, entendidos como mecanismos básicos de generar mejores condiciones de vida para los trabajadores, aspectos fundamentales en el llamado «Estado de

bienestar», a un modelo que ha generado una privatización de estos servicios, tanto pensiones –con la creación del sistema privado de pensiones, las AFP–, así como mecanismos para ampliar la intervención empresarial en la cobertura de salud, como es el caso de las EPS, lo cual, antes del crecimiento acelerado de la última década, llevó a reducciones significativas en los niveles de cobertura.

En general, podemos afirmar que la confrontación de clases, categoría de análisis tan echada a menos por muchos científicos sociales durante las últimas décadas, está viva y coleando en el mercado de trabajo peruano. Los modelos de relaciones laborales impuestos durante los últimos cuarenta años de nuestra historia lo demuestran.

Existe un triunfo –ojalá solo una batalla y no la guerra– de parte de quienes han manejado los medios de comunicación y la política económica: se ha introducido en la forma de pensar de los trabajadores una aproximación más bien individualista, que no resuelve problemas colectivos, evidentemente, y que hace imposible mejorar la situación de la distribución funcional del ingreso. Es, por tanto, una victoria ideológica: no se ha tratado solamente de una lucha social de enfrentamiento económico o político, sino de dominación simbólica, que hace que el análisis y la comprensión de la situación de los trabajadores se haga con categorías que no son neutras, sino que favorecen una visión proempresarial.

El hecho de que la mayor parte de trabajadores acepten las condiciones de trabajo existentes, sin ver soluciones colectivas que permitirían equilibrar las asimetrías de poder en el mercado de trabajo –es decir, la organización sindical– lo demuestra.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abusada Salah, R. (2012, dic. 8). El tercer elemento. En torno a la productividad. *El Comercio*, Lima.

Adelman, I. & Taft Morris, C. (1973). *Economic growth and social equity in developing countries*. Stanford, CA: Stanford University Press.

Álvarez Rodrich, A. (1990). *La experiencia peruana en negociaciones económicas internacionales*. Lima: GRADE.

Amat y León, C. y Curonisy, D. (1987). *La alimentación en el Perú*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

Anderson, E. (1999, enero). What is the point of equality. *Ethics*, 109 (2), 283-337.

Angell, A. (1984, jul.-set.). El gobierno militar peruano de 1968 a 1980: El fracaso de la revolución desde arriba”. *Foro Internacional*, 25 (1), 33-56.

Ardito, W. (2009). *Las ordenanzas contra la discriminación*. Lima: Departamento Académico de Derecho, Pontificia Universidad Católica del Perú, Cuaderno de Trabajo N.º 13.

Barrenechea Calderón, J. C. (1979). *Derecho colectivo del trabajo*. Lima: Ital Perú.

Barreto, E., Palo, A. & Fuertes, L. (2005). *Historia de los procesos electorales en el Perú*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones.

Beaulne, M. (1975). *Industrialización por sustitución de importaciones. Perú 1958-1969*. Lima: ESAN-Campodónico.

Becker, D. G. (1983). *The new bourgeoisie and the limits of dependency: Mining, class and power in “revolutionary” Peru*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Behrman, J. (1976). *Foreign trade regimes and economic development: Chile*. New York: Columbia University Press.

Boloña, C. (1981). *Tariff policies in Peru, 1880-1980*. (Tesis de doctorado). Universidad de Oxford, RU.

Bourricaud, F. (1967). *Poder y sociedad en el Perú contemporáneo*. Buenos Aires: Editorial Sur.

Bourricaud, F. (1981). Notas sobre la oligarquía peruana. *La oligarquía en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos-Moncloa-Campodónico.

Boxill, B. (1992). *Blacks and social justice*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers.

Bruce, J. (2007). *Nos habíamos choleado tanto. Psicoanálisis y racismo*. Lima: Universidad de San Martín de Porres.

Bunge, M. (2009, mayo 29). Hay que revisar la teoría económica. El neoliberalismo es asesino. Entrevista. *Agencia EFE*.

Cardoso, F. (1977, 2.º sem.). La originalidad de la copia: La CEPAL y la idea de desarrollo. *Revista de la CEPAL*.

Carey, J. (1964). *Peru and the United States, 1900-1962*. South Bend, IN: University of Notre Dame Press.

Castañeda Castro, C. F. (2007). El fenómeno Fujimori: Un caso de análisis para el marketing político. *Politikaperu*. Consultado el 2 de marzo de 2013, de <http://www.politikaperu.org/articulos/doc.asp?id=96>

Cavanagh, M. (2002). *Against equality of opportunity*. Oxford, R.U: Oxford University Press.

Caviedes, C. N. (2001). *El Niño in history: Storming through the ages*. Gainesville, FL: University of Florida Press.

CEPAL (1959). *Analysis and projections of economic development. VII. The industrial development of Peru*. Comisión Económica para América Latina- Naciones Unidas.

CEPAL (1962). *Boletín Económico de América Latina. Suplemento Estadístico*. Comisión Económica para América Latina-Naciones Unidas.

CEPAL (1966). *Derechos aduaneros y otros gravámenes y restricciones a las importaciones en países latinoamericanos y sus niveles. Promedio de incidencia, en integración económica latinoamericana*. México, D.F.: Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos-Banco Interamericano de Desarrollo.

Chacaltana, J. (1994). *La movilidad laboral en Lima Metropolitana*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú-ADEC-ATC.

Chacaltana, J. (1996). Empleo y desarrollo económico. *Revista Desarrollo Social*, 2 (9), 19-23.

Chacaltana, J. (1999). *Un análisis dinámico del desempleo en el Perú*. Estudio para el Programa MECOVI Ejecutado por el INEI, mimeo.

Chartier, R. (1995, set.-oct.). Entrevista a Roger Chartier. *Ciencia Hoy*, 6 (31).

Chenery, H. B. (1961, marzo). Comparative advantage and development policy. *The American Economic Review*, 51 (1), 18-51.

Comisión de la Verdad y Reconciliación. *Informe Final*. Lima: CVR, 2003.

Contreras, C. & Cueto, M. (2007). *Historia del Perú contemporáneo: Desde las luchas por la independencia hasta el presente* (4.^a ed.). Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Corvino, J. (2005, abril). Homosexuality and the PIB argument. *Ethics*, 115, 501-534.

Cotler, J. (1978). *Clases, estado y nación en Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Cotler, J. (2000). Los empresarios y las reformas económicas en el Perú. *Estudios Sociológicos*, 18 (2), 291-328.

Cotler, J. & Fagen, R. (Eds.). (1974). *Latin America and the US: The changing political realities*. Palo Alto, CA: Stanford University Press.

Cotter, A. M. (2006). *Race matters: An international legal analysis of race discrimination*. Burlington, VT: Ashgate Publishing, Ltd.

Crenshaw, K. (1998). Demarginalizing the intersection of race and sex: A black feminist critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics (pp. 57-80). En A. Phillips, *Feminism and politics*. New York: Oxford University Press.

Dancourt, Ó. (1987). *Deuda versus crecimiento: Un dilema político*. Lima: CISEPA-Pontificia Universidad Católica del Perú.

Dancourt, Ó. (1997). *Reformas estructurales y política macroeconómica en el Perú: 1990-1996*. Documento de Trabajo. Lima: CISEPA-Pontificia Universidad Católica del Perú.

Dancourt, Ó. & Yong, I. (1989). Sobre la hiperinflación peruana. En *Documentos de Trabajo 1989-78*. Lima: Departamento de Economía, Pontificia Universidad Católica del Perú.

Dasgupta, N. (2004). Implicit ingroup favoritism, outgroup favoritism, and their behavioral manifestations. *Social Justice Research*, 17, 143-169.

Defensoría del Pueblo (2007). *La discriminación en el Perú: Problemática, normatividad y tareas pendientes*. Lima: Defensoría del Pueblo.

Degregori, C. I. & Grompone, R. (1991). *Demonios y redentores en el nuevo Perú: Una tragedia de dos vueltas*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Deustua, J. (1995). “¡Campesino, el patrón no comerá más de tu pobreza!”. *Economía, mercado y campesinos en los Andes: El caso de la minería peruana en el siglo XIX*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Documento de Trabajo N.º 70.

Díaz-Alejandro, C. (1976). *Foreign trade regimes and economic development*. New York: NBER-Columbia University Press.

Dirección Nacional del Partido Socialista Revolucionario por la Patria con el Pueblo (1978, ene.-feb.). El P.S.R. enjuicia el plan Túpac Amaru. *Nueva Sociedad*, 34, 141-151.

Dore, E. (1986). *Acumulación y crisis en la minería peruana. 1900-1977*. Lima: Instituto Cultural José María Arguedas-Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

Dragisic, J. (1971). *Peruvian stabilization policies, 1939-1968*. (Tesis de doctorado). University of Wisconsin, EE.UU.

Durand Flores, L. (1993). La república: 1900-1993. En L. Milla Batres (Ed.), *Compendio histórico del Perú*, Tomo VI. Lima: Milla Batres.

Dworkin, R. (1985). *A matter of principle*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

EC-FAO Food Security Programme (2008). *Introduction to the basic concepts of food security*. Practical Guide Series.

Ely, J. H. (1980). *Democracy and distrust*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Escobal, J. (1981). *Export diversification and the new protectionism. The experiences of Latin America*. Champaign, IL: NBER-University of Illinois.

Escobal, J. (1992). Marzo de 1991, el mes de las reformas estructurales en el Perú. En J. Vial (Ed.), *¿Adónde va América Latina? Balance de las reformas económicas*. Santiago: OEPLAN.

Escobal, J., Saavedra, J. & y M. Torero (1998). *Los activos de los pobres en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Documento de Trabajo N.º 26.

Escobal, J., Saavedra, J. & Torero, M. (1999, jul.-sep.). Los activos de los pobres en el Perú. *El Trimestre Económico*, 66 (263), 619-659.

Farje, J. (2005). Auge y caída de Sendero Luminoso. *BBCMundo.com*. Consultado el 18 de agosto de 2011, de http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_4284000/4284780.stm

Fernández Fontenoy, C. (2005). Élités políticas y pobreza en el Perú republicano: Una visión panorámica. En *Perú, política, reducción de la pobreza* (pp. 47-70). Washington D.C.: Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales.

Ferner, A. (1982). *La burguesía industrial en el desarrollo peruano*. Lima: ESAN.

Ferrero, R. (1965). *El desarrollo económico del Perú en el período 1950-64*. Lima: Cámara de Comercio de Lima.

Ferrari Quiñe, M. (1978). La nueva comunidad industrial en el Perú. *Derechos de la Integración*, 11 (27), 121-126.

Feyerabend, P. (1993). *¿Por qué no Platón?* Madrid: Tecnos.

Feyerabend, P. (1998). *La ciencia en una sociedad libre*. México, D.F.: Siglo XXI Editores.

Fiestas, I. (2002, nov.). Chapter 3: Peru. En J. J. Almagro, J. Díaz Cassou & I. Fiestas (Eds.), *The rise of the "new professionalism" in the Andean Region* (pp. 28-38). Madrid: Fundación CILAE.

Figueroa, A. (1993). *La naturaleza del mercado laboral peruano*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

Figueroa, A. (1998). *Hacia un nuevo enfoque sobre el desarrollo rural en América Latina*. Lima: CISEPA-Pontificia Universidad Católica del Perú.

Finnis, J. (1997). The good of marriage and the morality of sexual relations: Some philosophical and historical observations. *American Journal of Jurisprudence*, 42, 97-134.

Fiss, O. M. (1976). Groups and the Equal Protection Clause. *Philosophy and Public Affairs*, 5 (2), 107-177.

Fitch, S. (1986). Armies and politics in Latin America: 1975-1985. En A. F. Lowenthal & S. Fitch (Eds.), *Armies and politics in Latin America* (pp. 26-56). New York: Holmes & Meier, Inc.

Fitzgerald, E. V. K. (1979). *The political economy of Peru 1956-78*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Flew, A. (1990, jul.-ago.). Three concepts of racism. *Encounter*, 75, 63-66.

Flores Galindo, A. (1980). *La agonía de Mariátegui: La polémica con la Komintern*. Lima: DESCO-Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo.

Fondo Monetario Internacional (varios años). *Annual report on exchange arrangements and exchange restrictions*. Washington D.C.: FMI.

Fondo Monetario Internacional (varios años). *International financial statistics*. Washington D.C.: FMI.

Fontana, J. (1973). *La historia*. Barcelona: Editorial Salvat.

Fontana, J. (1981). *Historia: Análisis del pasado y proyecto social*. Barcelona: Editorial Crítica.

Fontana, J. (1999). *Introducción al estudio de la historia*. Barcelona: Editorial Crítica.

Gambetta, F. (2000). Confesión de parte. Consultado el 14 setiembre de 2011, de <http://www.peruan-ita.org/personaggi/gambetta/confesion33.htm>

Gamero, J. & Balbín, E. (2011). *Diagnóstico laboral y agenda política para el trabajo decente en el Perú. Información obligada para candidatos presidenciales*. Lima: PLADES.

Garavito, C. (1995, jul.-dic.). Distribución del excedente laboral entre desempleo y autoempleo. *Economía*, 18 (35-36), 195-212.

Garavito, C. (1998, julio). Determinantes del desempleo en Lima Metropolitana, 1970-1996. *Economía*, 21 (41), 143-183.

García-Bryce, I. (2010). A revolution remembered, a revolution forgotten: The 1932 aprista insurrection in Trujillo, Peru. *A Contracorriente, A Journal on Social History and Literature in Latin America*, 7 (3), 277-322.

García Pardo, M. (1998). Los marginados en el mundo medieval y moderno. En M. D. Martínez San Pedro (Coord.), *Los marginados en el mundo medieval y moderno* (pp. 13-24). Almería, ES: Instituto de Estudios Almerienses.

Gherzi, E. (1991). La elección presidencial peruana de 1990. *Estudios Públicos*, 42, 155-165.

Goldman, A. (1979). *Justice and reverse discrimination*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Gonzales de Olarte, E. (1998). *El neoliberalismo a la peruana: Economía política del ajuste estructural, 1990-1997*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos-Consorcio de Investigación Económica.

Gonzales J. (1999). *Labor market flexibility in thirteen Latin American countries and the United States: revisiting and expanding okun coefficients*. Washington D.C.: The World Bank Latin American & Caribbean Studies.

Goodsell, Ch. T. (1974). *American corporations and peruvian politics*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Groot, W. & Verbene, M. (1997). Aging, job mobility, and compensation. *Oxford Economics Papers*, 49, 380-403.

Grupo de Investigaciones Económicas (1972). *Industrialización y políticas de industrialización en el Perú (con énfasis en el período 1950-1968)*. Lima: Universidad Nacional de Ingeniería.

Guerra, M. (1984). *Historia general del Perú. La república contemporánea (1919-1950)*. Tomo XII. Barcelona: Milla Batres.

Gujarati, D. (2004). *Econometría* (4.^a ed.). México, D.F.: McGraw-Hill.

Ham, J. C. & Rea, S. A. (1987, julio). Unemployment insurance and male unemployment duration in Canada. *Journal of Labor Economics*, 5 (3), 325-353.

Hamermesh, D. (1993). *Labor demand*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Harnecker, M. (2003, enero 24). *Venezuela: Una revolución sui géneris*. Ponencia para el Seminario de LAC (Foro Social Mundial III).

Hayn, R. (1953). *Peruvian foreign exchanges 1929-1950*. (Tesis de Doctorado). Universidad de Wisconsin, EE.UU.

Heckman, J. & Singer, B. (1982, enero). Econometric analysis of longitudinal data. *Journal of Econometrics*, 18 (1), 1-190.

Hellman, D. (2008). *Why is discrimination wrong?* Cambridge, MA: Harvard University Press.

Hernández, M. y otros (1987). *Entre el mito y la historia*. Lima: Ediciones Psicoanalíticas Imago.

Herrera, F. (1985). *Despertar de un continente: América Latina 1960-1985*. Lima: ALIDE.

Hirschman, A. O. (1961). *La estrategia del desarrollo económico*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Hobsbawm, E. J. (1971, dic. 16). Peru: The peculiar “revolution”. *The New York Review of Books*, 17 (10), 29-36.

Hook, S. (1995). Reverse discrimination. En S. Cahn (Ed.), *The affirmative action debate* (pp. 145-152). Nueva York: Routledge.

Hunt, S. (1971). *Distribution, growth and government economic behavior in Peru*. En G. Ranis (Ed.), *Government and economic development* (pp. 375-416). New Haven, CT: Yale University Press.

Husmanns, R., Mehran, F. & Verma, V. (2000). *Encuestas de población económicamente activa, empleo, desempleo y subempleo. Manual de la OIT sobre conceptos y métodos*. Informes OIT, N.º 34.

Hutton, P. H. (1981, oct.). The history of mentalities: The new map of cultural history. *History and Theory*, 20 (3), 237-259.

Iguñiz, J. (1979). Interpretaciones de la evolución de la economía peruana 1950-1968. En *La Investigación en Ciencias Sociales en el Perú* (pp. 3-96). Lima: Tarea.

Instituto Nacional de Planificación (1962). *Boletín de Estadística Peruana*. Lima: INP-Dirección Nacional de Estadística y Censos.

Instituto Nacional de Planificación (1964). *Boletín de Estadística Peruana*. Lima: INP-Dirección Nacional de Estadística y Censos.

Instituto Nacional de Planificación (1966). *Primer censo nacional económico 1963. Industria manufacturera*. Lima: INP-Dirección Nacional de Estadística y Censos.

Kahlenberg, R. (1996). *The remedy*. Nueva York: Basic Books.

Kekes, J. (1995). The injustice of affirmative action involving preferential treatment. En S. Cahn (Ed.), *The affirmative action debate* (pp. 293-304). Nueva York: Routledge.

Kennedy, P. (2008). *A guide to econometrics* (6.ª ed.). Cambridge, MA: MIT Press.

Klaren, P. F. (1976). *Formación de las haciendas azucareras y orígenes del APRA*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Krugman, P. & Obstfeld, M. (1999). *Economía internacional: Teoría y política*. Madrid: McGraw-Hill/Interamericana de España.

Le Goff, J. (1999). *La civilización del occidente medieval*. México, D.F.: Paidós.

Le Goff, J. (1999). *Lo maravilloso y lo cotidiano en el Occidente medieval*. Barcelona: Gedisa.

Lippert-Rasmussen, K. (2006, abril). The badness of discrimination. *Ethical Theory and Moral Practice*, 9 (2), 167-185.

Little, Inc., A. D. (1960). *A Program for the Industrial and Regional Development of Peru: A Report to the Government of Peru, 1960*. Cambridge, MA: Arthur D. Little.

López, S. (1980). De imperio a nacionalidades oprimidas. Notas sobre el problema nacional indígena. En L. G. Lumbreras & C. Aranibar (Eds.) *Nueva historia general del Perú: Un compendio* (pp. 231-263). Lima: Mosca Azul Editores.

Lowenthal, A. F. (1986). Peru's Ambiguous Revolution. En A. F. Lowenthal & C. McClintock (Eds.), *The peruvian experiment reconsidered* (pp. 3-43). Princeton, NJ: Princeton University Press.

Macario, S. (1964, marzo). Protectionism and industrialization in Latin America. *Economic Bulletin for Latin America*, 9 (1), 61-101.

Macedo, S. (1996). Against the old sexual morality and the new natural law. En R. P. George (Ed.), *Natural law, liberalism, and morality* (pp. 27-48). Oxford, UK: Oxford University Press.

Mackinnon, C. (1979). *Sexual harassment of working women*. New Haven, CT: Yale University Press.

Mackinnon, C. (1987). *Feminism unmodified*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Maizels, A. (1963). Recent trends in world trade. En R. Harrod & D. Hague (Eds.), *International trade theory in a developing world* (pp. 31-51). Londres: McMillan.

Marx, K. (1995). *El capital*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Masterson, D. (1991). *Militarism and politics in Latin America: Peru from Sanchez Cerro to Sendero Luminoso*. Nueva York: Greenwood Press.

McClintock, C. (1988, marzo). The APRA government and the peruvian military, 1985-1987. *APRA as party and government: From ideology to praxis* (Conference). La Jolla, CA: University of California at San Diego.

Ministerio de Economía y Finanzas (2000). *El informe económico de la década*. Lima: MEF.

Ministerio de Economía y Finanzas (2001). *Informe sobre deudas, obligaciones y contingencias del Estado*. Lima: MEF-Dirección de Crédito Público.

Ministerio de Economía y Finanzas (2003). *Estrategia de colocaciones y de operaciones de manejo de deuda pública*. Lima: MEF.

Ministerio de Economía y Finanzas. Varios años. *Estadísticas de deuda del gobierno nacional*. Serie Histórica. Consultado el 23 de junio del 2011, de <http://www.mef.gob.pe>

Meier, G. & Seers, D. (1984). *Pioneers in development*. Nueva York: The World Bank-Oxford University Press.

Mendoza, F. (1967). *Evolución de la política crediticia y monetaria peruana*. Lima: Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, Universidad Nacional Federico Villarreal.

Moll, B. (1951). *Problemas monetarios contemporáneos*. Lima: Librería e Imprenta Miranda.

Montiel, P. (1992). *Fiscal aspects of developing country debt problems and DDSR operations: A conceptual framework*. Washington D.C.: The World Bank.

Moreau, S. (2010). What is discrimination? *Philosophy and Public Affairs*, 38 (2), 143-179.

Moses, J. A. (1990). *Trade union theory from Marx to Walesa*. Nueva York: Berg.

Moucheboeuf, A. (2006). *Minority rights jurisprudence*. Estrasburgo, Francia: Council of Europe.

Musgrave, R. A. (1965, oct.) Estimating the distribution of the tax burden. En *Problems of tax administration in Latin America*. Conferencia realizada en Buenos Aires para el Programa Tributario Conjunto de OEA, BID y CEPAL. Baltimore, MD: John Hopkins Press.

Nogués, J. (1985). *The timing and sequencing of a trade liberalization policy: The case of Peru*. Washington D.C.: The World Bank.

Nun, J. (1986). The middle-class military coup revisited. En A. F. Lowenthal & S. Fitch (Eds.), *Armies and politics in Latin America* (59-95). Nueva York: Holmes & Meier.

Obando, E. (1994). The power of Peru's military. En J. S. Tulchin & G. Bland (Eds.), *Peru in crisis: Dictatorship or democracy?* (pp. 124-147). Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.

Ocampo, J. A. (2003, abril). Los términos de intercambio de los productos básicos en el siglo XX. *Revista de la CEPAL*, 79, 7-35.

Ohgushi, K. (2009). *Doctrina de seguridad nacional y el “nuevo profesionalismo” de los militares sudamericanos*. Consultado el 17 de octubre del 2011, de www.desco.org.pe/apc-aa-files/38e5c3b952af3d70745b984c0442a60a/ohgushi.doc

Organización Internacional del Trabajo (2007). *El tiempo de trabajo en el mundo*. Ginebra: OIT.

Orrego, J. L. (2000). La república oligárquica (1850-1950). En *Historia del Perú*. Lima: Lexus Editores.

Ortega Noriega, S. (1985). Introducción a la historia de las mentalidades. Aspectos metodológicos. *Estudios de Historia Novohispana*, 8 (8), 127-137.

Ortiz Cornejo, C. (2010). 19 de julio de 1977, una jornada histórica de lucha. En *Rebanadas de realidad, bufete de informaciones especiales y noticias*. Consultado el 15 de abril del 2011, de <http://www.rebanadasderealidad.com.ar/cornejo-10-09.htm>

Osin, N. & Porat, D. (Eds.). (2005). *Legislating against discrimination: An international survey of anti-discrimination norms*. Leiden, Holanda: Martinus Nijhoff Publishers.

Pallares-Burke, M. L. G. (2003). The new history: Confessions and conversations. *History and Theory*, 42 (3), 883-902.

Paredes, C. (2009). *Crecimiento, productividad y eficiencia de la inversión en el Perú*. Lima: Universidad de San Martín de Porres.

Paredes, C. & Sachs, J. (Eds.). (1991). *Estabilización y crecimiento en el Perú*. Lima: GRADE.

Parodi Trece, C. (2001). *Globalización y crisis financieras internacionales: Causas, hechos, lecciones e impactos económicos y sociales*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

Pastor, M., & Wise, C. (1992). Peruvian economic policy in the 1980s: From orthodoxy to heterodoxy and back. En *Latin American Research Review*, 27 (2), 83-117.

Pease, H. (1977). *El ocaso del poder oligárquico: Lucha política en la escena oficial 1968-1975*. Lima: DESCO.

Pease, H. (1978). *Los caminos del poder. Tres años en la escena política*. Lima: DESCO.

Pease, H. (1979, ene.-mar.). Perú actual: Crisis política tras una década militar. *Cuadernos Políticos*, 19, 68-87.

Peschiera, J. (2002). *El Plan Brady peruano: Operaciones de reducción de deuda externa 1993-1997*. Lima: Apoyo Comunicaciones.

Pincus, F. L. (1994). From individual to structural discrimination. En F. L. Pincus & H. J. Ehrlich (Eds.), *Race and ethnic conflict: Contending views on prejudice, discrimination and ethoviolence* (pp. 82-87). Boulder, CO: Westview.

Pinzás García, T. (1981). *La economía peruana, 1950-1978: Un ensayo bibliográfico*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Pogge, T. (2008). *World poverty and human rights, second edition*. Malden, MA: Polity Press.

Portocarrero, F. (1974, jul.-set.). La economía peruana en 1973. *Cuadernos Políticos*, 1, 39-51.

Portocarrero, G. (1978). *Empresarios, Sociedad Nacional de Industrias y proceso político 1950-1968*. Lima: Departamento de Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Católica del Perú.

Portocarrero, R. (2000). El Perú contemporáneo. En *Historia del Perú* (pp.1031-1182). Lima: Lexus Editores.

Posada, C. & Arango, L. (2000). *¿Podremos sostener la deuda pública?* Bogotá: Banco de la República.

Quijandría, Á. (1995). *Estudio sobre competitividad de la industria peruana*. Lima: Apoyo, S.A.

Ranis, G. (1981). Challenges and opportunities posed by Asia's superexporters: Implications for manufactured exports from Latin America. En W. Baer & M. Gillis (Eds.), *Export diversification and the new protectionism: The experience of Latin America* (pp. 204-230). Cambridge, MA: Bureau of Economic and Business Research-University of Illinois at Urbana-Champaign.

Rawls, J. (1971). *A theory of justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Real Academia Española (2001). *Diccionario de la lengua española* (22.^a ed.). Madrid: RAE.

Rénique, J. L. (2003). *La voluntad encarcelada: Las "luminosas trincheras de combate" de Sendero Luminoso del Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Roel, V. (1971). *Esquema de la evolución económica*. Lima: Editorial Amauta.

Saavedra, J. (1998). *¿Crisis real o de expectativas? El empleo en el Perú antes y después de las reformas estructurales*. Lima: GRADE.

Saavedra, J. & Maruyama, E. (2000). *Estabilidad laboral e indemnización: Efectos de los costos de despido sobre el funcionamiento del mercado laboral peruano*. Lima: GRADE, Documento de Trabajo N.º 28.

Saavedra, J. & Torero, M. (2000). *Labor market reforms and their impact on formal labor demand and job market turnover: The case of Peru*. Banco Interamericano de Desarrollo, Research Network Working Paper #R-394.

Saberbein, G. (1984). *La planificación en el Perú. Antecedentes, desarrollo y técnicas* (2.^a ed.). Lima: Centro de Investigación Económica para la Acción.

Sachs, J. & Larrain, F. (1994). *Macroeconomía: En la economía global*. México, D.F.: Prentice.

Santanna B. A, Días C., D. y otros (2001, abril). *The structure of public sector debt in Brazil*. Banco Interamericano de Desarrollo, Latin American Research Network, Rede de Centro de Investigación: Research Network, Working paper #R-424.

Scanlon, T. (2008). *Moral dimensions*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Schauer, F. (2003). *Profiles, probabilities, and stereotypes*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Schiek, D., Waddington, L. & Bell, M. (Eds.). (2007). *Non-discrimination law*. Oxford, RU: Hart Publishing.

Schydrowski, D. & Wicht, J. J. (1979). *Anatomía de un fracaso económico. Perú 1968-1978*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

Scott Palmer, D. (1993). National security in Peru. En R. A. Hudson (Ed.), *Peru: A country study* (pp. 259-318). Washington D.C.: Federal Research Division, Library of Congress.

Sheahan, J. (2001). *La economía peruana desde 1950: Buscando una sociedad mejor*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Shin, P. (2009). The substantive principle of equal treatment. *Legal Theory*, 15, 149-172.

Shin, P. (2010). Liability for unconscious discrimination? A thought experiment in the theory of employment discrimination law. *Hastings Law Journal*, 62, 67-102.

Silva Sernaqué, S. A. (2002). *Control social, neoliberalismo y derecho penal*. Lima: UNMSM, Fondo Editorial.

Soros, G. (2006). *The age of fallibility: Consequences of the war on terror*. Nueva York: Public Affairs.

Soros, G. (2008). *The new paradigm for financial markets. The credit crisis of 2008 and what it means*. Nueva York: Public Affairs.

Stallings, B. (1983). International capitalism and the peruvian military government. A. F. Lowenthal & C. McClintock (Eds.), *The peruvian experiment reconsidered* (pp. 144-180). Princeton, NJ: Princeton University Press.

Stepan, A. (1978). *The state and society: Peru in comparative perspective*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Stepan, A. (1986). The new professionalism of internal warfare and military role expansion. En A. F. Lowenthal & S. Fitch (Eds.), *Armies and politics in Latin America* (pp. 244-260). New York: Holmes & Meier, Inc.

Stephens, E. H. (1983, jul.-set.). El gobierno militar peruano, la movilización obrera y la fuerza política de la izquierda. *Cuadernos Políticos*, 37, 81-104.

Stern, S. J. (1992). Paradigms of conquest: History, historiography, and politics. *Journal of Latin American Studies*, (24), 1-34.

Stibbard, P. (1999). *Labor market dynamics: A global survey of statistical activity*. OIT Employment and Training Papers, 38.

Sulmont, D. (1978, abr.-jun.). Conflictos laborales y movilización popular: Perú, 1968-1976. *Revista Mexicana de Sociología*, 40 (2), 685-726.

Sulmont, D. (1978). *Historia del movimiento laboral textil*. Lima: Núcleo Laboral, Centro de Proyección Social del Programa de Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Católica del Perú.

Sulmont, D. (2006). *La concertación socio-laboral en el Perú*. Lima: Maestría en Relaciones Laborales, Pontificia Universidad Católica del Perú, Documento de Trabajo N.º 3.

Sumar, E. (1980). *Política cambiaria*. Lima: Programa de Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Católica del Perú.

Sunstein, C. (1994). The anticaste principle. *Michigan Law Review*, 92.

Switzer, R. (2007). *Sendero Luminoso and peruvian counterinsurgency*. (Tesis de Maestría en Artes Liberales). Louisiana State University, EE.UU.

Thorp, R. & Bertram, G. (1979). *Peru 1890-1977. Growth and policy in an open economy*. Nueva York: Columbia University Press.

Thorp, R. & Bertram, G. (1985). *Perú 1890-1977: Crecimiento y políticas en una economía abierta*. Lima: Mosca Azul Editores.

Trevor-Roper, H. R (1972, dic.). Fernand Braudel, the Annales, and the Mediterranean. *The Journal of Modern History*, 44 (4), 468-479.

Ture, K. & Hamilton, C. V. (1967). *Black power*. Nueva York: Vintage Books.

Twomey, M. (1974). *The devaluation of the peruvian Sol in 1967, with a special look at income distribution and the agricultural sector*. (Tesis de Doctorado). Cornell University, EE.UU.

Valdéz Morgan, J. L. (2005, dic.). La sociedad filmada. Apuntes sobre la historia del Perú a partir de tres películas. *Histórica*, 29 (2), 107-153.

Valladares Quijano, M. (2007). Movimientos sociales y dictadura militar. La experiencia política del Paro Nacional del 19 de julio de 1977. *Investigaciones sociales*, 11 (18), 243-276.

Valladares Villarán, K. (2011). *¿Cuán eficaces son los sindicatos en el logro de sus objetivos? Una Propuesta para la Implementación de Indicadores de Desarrollo Sindical entre las Organizaciones Laborales*. Inédito.

Vandendries, R. (1967). *Foreign trade and the economic development of Peru*. (Tesis de Doctorado). Iowa State University, EE.UU.

Vandenhoe, W. (2005). *Non-discrimination and equality in the view of the UN human rights treaty bodies*. Antwerp, Bélgica: Intersentia.

Vargas Gavilano, A. (1989). *La revolución de Velasco en cifras*. Lima: Instituto Peruano de Empresas de Propiedad Exclusiva de Trabajadores.

Vásquez, I. (1996, set.). The Brady Plan and market-based solutions to debt crises. *The Cato Journal*, 16 (2), 233-244.

Verdera, F. (1983). *El empleo en el Perú. Un nuevo enfoque*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Verdera, F. (1995). *Propuesta de redefinición de la medición del subempleo y desempleo y de nuevos indicadores sobre la situación ocupacional en Lima*. Lima: Organización Internacional del Trabajo.

Vial, J. (2003). *Política fiscal en un contexto de elevada volatilidad externa*. Caracas: Corporación Andina de Fomento.

Videla Guiñazú, F. (2006). *El chino según Alberto. Alberto Fujimori como personaje de ficción de su propio discurso político (1990-2000)*. (Tesis de Maestría en Comunicaciones). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.

Villanueva, V. (1963). *El militarismo en el Perú*. Lima: Empresa Litográfica Scheuch.

Villanueva, V. (1972). *El CAEM y la Revolución de la Fuerza Armada*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Wachtel, N. (1977). *Vision des vaincus*. Paris: Gallimard.

Wasserman, D. (1998). Discrimination, concept of. En R. Chadwick (Ed.), *Encyclopedia of Applied Ethics* (pp. 805-814). San Diego, CA: Academic Press.

Wasserstrom, R. (1995). Preferential treatment, color-blindness, and the evils of racism. En S. Cahn (Ed.), *The affirmative action debate* (pp. 153-168). Nueva York: Routledge.

Wax, A. (2008). The discriminating mind: Define it, prove it. *Connecticut Law Review*, 40, 979-1022.

Webb, R. (1977). *Government policy and the distribution of income in Peru, 1963-1973*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Webb, R. (1991). Prólogo. En C. Paredes & J. Sachs (Eds.), *Estabilización y crecimiento en el Perú*. Lima: GRADE.

Williamson, J. G. (1961, enero). Public expenditure and revenue: An international comparison. *The Manchester School of Economic and Social Studies*, 29 (1), pp. 43-56.

Wils, F. (1979). *Industrialization, industrialists and the nation-state in Peru*. Berkeley, CA: Institute for International Studies, University of California.

Young, I. (1990). *Justice and the politics of difference*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

Zapata, A. (2007, oct. 10). Juan Velasco o el demonio. *La República*, Lima.

Zapata, A. (2008, oct. 1). Comprender a Velasco. *La República*, Lima.

Žižek, S. (1992). *El sublime objeto de la ideología*. México, D.F.: Siglo XXI Editores.

ANEXOS

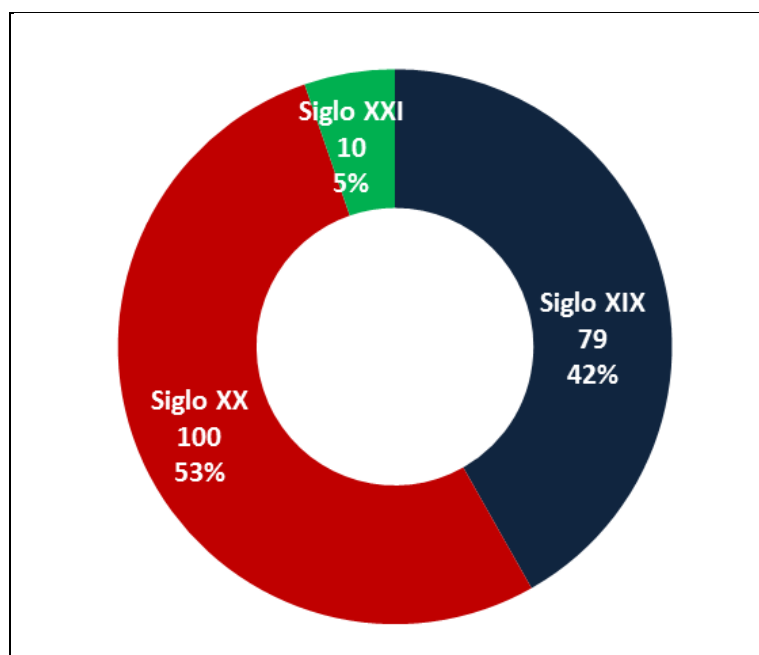
Anexo A

Un siglo más democrático que dictatorial: un breve análisis cuantitativo de la cronología republicana del siglo XX

La historia de la república peruana viene abarcando tres siglos: desde principios del siglo XIX, todo el siglo XX y hasta la actualidad, principios del XXI. De esos tres siglos, el siglo XX es el que ha ocupado la mayor parte: el 52.9%, de los 189 años de vida del Estado peruano.

Gráfico A-1

Perú: distribución de la vida republicana, según siglo



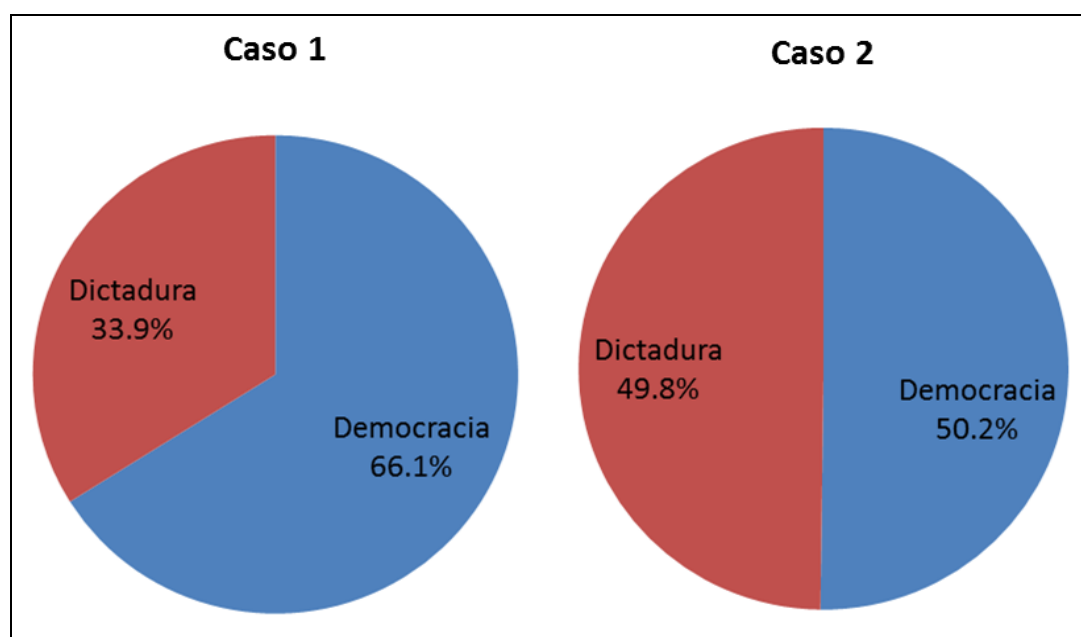
El siglo XIX estuvo marcado por las luchas independentistas que dieron origen al Estado peruano, las luchas entre caudillos militares para hacerse del poder, la guerra con Chile y la posterior Reconstrucción Nacional. El fin de ese siglo dio inicio a lo que hoy conocemos como la República Aristocrática.

El siglo XX peruano transcurrió, en su mayoría, bajo gobiernos democráticos. Empezamos el siglo con un presidente elegido mediante elecciones democráticas, Eduardo López de Romaña –miembro de la aristocracia arequipeña y militante del Partido Civil⁹⁸–, y lo terminamos también en democracia, si bien no con un presidente elegido en las urnas, sino uno nombrado por el Congreso para liderar la transición hacia la democracia, con el cusqueño Valentín Paniagua.

Si contamos el tercer mandato de Augusto B. Leguía y los segundos periodos de Manuel A. Odría y de Alberto Fujimori como democráticos –pues hubo elecciones de por medio–, el 66.1% de los 36,525 días del siglo XX fue vivido bajo el mandato de un gobierno democrático (Caso 1). Si no consideramos dichos periodos como democráticos, apenas alcanzamos el 50.2%, pero siempre resulta siendo mayoritario, aunque por mínimo margen (Caso 2).

Gráfico A-2

Siglo XX según tipo de gobierno



⁹⁸ Este partido en alianza con el Partido Demócrata formaron la llamada «Coalición Nacional», que llevó al poder a López de Romaña.

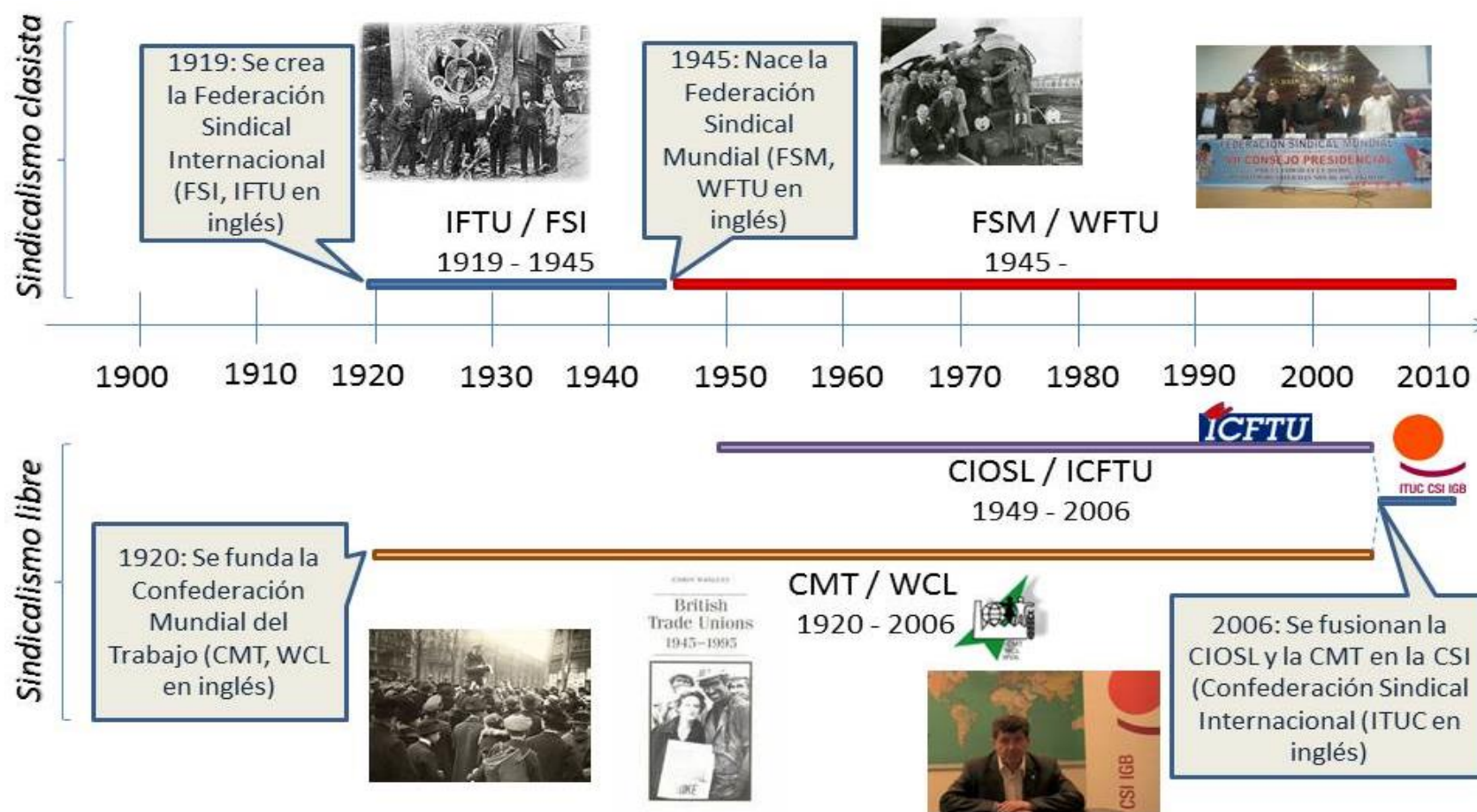
Anexo B

Siglas de los partidos políticos

- AF: Alianza por el Futuro
- AP: Acción Popular
- APRA: Alianza Popular Revolucionaria Americana
- APS: Acción Política Socialista
- C90: Cambio Noventa
- CD: Concertación Descentralista
- CODE: Convergencia Democrática (coalición electoral del PPC y el MBH)
- CODE: Convergencia Democrática (partido de José Barba)
- DC: Democracia Cristiana
- FDC: Frente de Centro
- FIM: Frente Independiente Moralizador
- FNTC (FRENATRACA): Frente Nacional de Trabajadores Campesinos
- FOCEP: Frente Obrero Campesino Estudiantil y Popular
- FREDEMO: Frente Democrático
- FREPAP: Frente Popular Agrícola Fia del Perú
- FUN: Frente Democrático de Unidad Nacional
- IN: Izquierda Nacionalista
- IS: Izquierda Socialista
- IU: Izquierda Unida
- M7J: Movimiento 7 de Junio
- MBH: Movimiento de Bases Hayistas
- MDP: Movimiento Democrático Peruano
- OBRAS: Movimiento Obras
- OPRP: Organización Política de la Revolución Peruana
- PAIS: Movimiento Popular de Acción e Integración Social
- PAN: Partido de Avanzada Nacional

- PCP: Partido Comunista Peruano
- PP: País Posible/Perú Posible
- PPC: Partido Popular Cristiano
- PRT: Partido Revolucionario de los Trabajadores
- PSP: Partido Socialista del Perú
- PSR: Partido Socialista Revolucionario
- PST: Partido Socialista de los Trabajadores
- RN: Restauración Nacional
- SN: Solidaridad Nacional
- SP: Somos Perú
- UD: Unión Democrática
- UDP: Unidad Democrático-Popular
- UI: Unidad de Izquierda
- UN: Unidad Nacional
- UNIR: Unión de Izquierda Revolucionaria
- UNO: Unión Nacional Odríista
- UPP: Unión por el Perú

Anexo C: Línea de tiempo del sindicalismo mundial, 1900-2010



Fuente. Tomado de Valladares (2011).